预算审查监督手册

YUSUAN SHENCHA JIANDU SHOUCE

全国人大常委会预算工作委员会办公室 编著

中国民主法制出版社

预算审查监督手册

责任编辑：王红旗　刘何祥

红十月工作室



ISBN 7-80078-750-8/D・641
定价：30.00元

预算审查监督手册

全国人大常委会预算工作委员会办公室 编著

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

预算审查监督手册/全国人大常委会预算工作委员会办公室编著 .—北京:中国民主法制出版社,2003.1

ISBN 7-80078-750-8

Ⅰ.预 ... Ⅱ.全 ... Ⅲ.①地方预算-审查-中国-手册②地方预算-监督-中国-手册

Ⅳ.F812.7-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 007192 号

书名/预算审查监督手册

YUSUAN SHENCHA JIANDU SHOUCE

作者/全国人大常委会预算工作委员会办公室　编著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)

电话/63056983　63292534(发行部)

传真/63056975　63056983

经销/新华书店

开本/32 开　880 毫米×1230 毫米

印张/15.5　**字数**/401 千字

版本/2003 年 2 月第 1 版　2003 年 2 月第 1 次印刷

印刷/唐山新苑印务有限公司

书号/ISBN 7-80078-750-8/D·641

定价/30.00 元

目　录

第一部分　我国的预算编制及审查批准

第二部分　问题解答

一、财政基本概念

二、财政收入

三、财政支出

四、预算体制和改革

五、人民代表大会及其常委会预算职责

六、宏观经济

第三部分　文献、数据资料

第一部分

我国的预算编制及审查批准



我国的预算编制及审查批准

财政是国家职能的重要组成部分。财政政策是国家宏观调控的一个重要工具。雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证。正确运用财政政策，运用预算、税收、转移支付等财政手段，对优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域经济协调发展，促进社会各项事业全面进步，具有重大的作用。

一、政府预算与预算制度

（一）政府预算

以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动，我们称之为财政。政府的收入和政府的支出，就是财政收入和财政支出。

我国财政职能包括资源配置、收入分配、调控经济、监督管理四个方面。资源配置职能具体表现在：调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置；在政府部门内部的资源配置；对非政府资源配置的调控。收入分配职能有四种基本实现方式：划分市场分配和财政分配的范围和界限，财政分配的范围是医疗保健、社会福利和社会保障等；规范工资制度；利用税收调节，通过企业所得税、个人所得税等规范国家与企业、个人的利益关系；通过转移性支出，如社会保障支出、转移支付补助、各项补贴等，使每个社会成员能维持基本生活和福利水平，实现地区间服务水平的均等化。调控经济职能的实现方式是：在不同的经济发展时期，采取不同的财政政策；通过发挥累进的

个人所得税等制度的“内在稳定器”作用，帮助社会稳定经济；通过财政投资和补贴等，加快农业、能源、交通、通信等公共设施和基础产业的发展；增加治理污染、生态保护和文教卫生等方面的支出，促进经济和社会的可持续发展。监督管理职能包括：通过对宏观、微观经济运行的监控，提供依据，规范秩序；通过对国有资产运营的监管，实现国有资产的保值增值等。

1. 政府预算的概念

政府预算是政府的基本财政收支计划，经立法程序批准，反映政府一定期间财政收支状况。这一定义表明政府预算有以下三个特点：

第一，政府预算是一个法律文件，体现了国家的意志。政府预算从提出到批准、执行是按照立法程序进行的，因此政府预算是政府财政收支计划的法律文件。

第二，政府预算是一定时间内的政府财政收支计划。一般体现为财政年度，也称预算年度，通常为一年。但财政年度的起讫日期，各个国家的法律规定不同。如我国的财政年度和日历年度一致，即从当年的1月1日到12月31日；美国是从当年的10月1日到次年的9月30日。

第三，政府预算的改变要通过相应的法律程序。政府预算是一种计划，在执行中不可能完全和实际相符，就需要做出相应的调整。调整的权力和范围必须按法律规定进行。

总之，政府预算是国家制度安排的产物，政府作为预算编制、执行的主体，完全是在制度约束下进行的。政府预算一经确定，政府就要按照法律，努力完成。

2. 政府预算的规模

随着国民经济的发展，政府预算规模不断扩大。尤其是1994年实行分税制财政体制改革以来，财政收入稳定增长的机制逐步形成，全国预算收入从5218亿元增加到2002年的18913亿元，年均增长17.5%，年均增加收入1700多亿元。与分税制体制改革前的1993年

相比，预算收入占国内生产总值的比重由12.6%提高到18%（预计），中央财政本级预算收入占全国财政预算收入的比重由22%提高到54.9%。

预算收入的增加为政府经济活动提供了广阔的空间。1994—2002年，全国预算支出从5793亿元增加到22012亿元，年均增长17.7%，年均增加支出近2000亿元。与分税制体制改革前的1993年相比，中央财政本级预算支出占全国财政预算支出的比重由28.4%提高到30.4%。

财政支出大于财政收入形成财政赤字，反之则形成财政盈余，财政赤字靠发行国债弥补。1998年以来，为应对亚洲金融危机、拉动内需、扩大消费、增加投资，我国开始实施积极的财政政策，中央财政赤字有所增加，但总体上看，预算收支状况是好的，赤字控制在适当的水平。2002年中央财政赤字为3098亿元，占GDP比重3%，当年发行国债5679亿元。

3. 政府预算的体系

政府预算体系是指整个国家的预算是由各级政府的预算和各级政府的部门预算组成的一个体系。各级政府的预算是纵向结构；各级政府所属部门预算是横向结构。

从纵向看，预算分中央预算和地方预算，实行分税制财政体制。预算级次是按一级政权设立一级预算的原则建立，目前我国分中央、省（自治区、直辖市）、设区的市（自治州）、县（自治县、不设区的市、市辖区）、乡（民族乡、镇）五级预算。预算收入划分为中央预算收入、地方预算收入、中央和地方预算共享收入。预算支出划分为中央预算支出和地方预算支出。中央预算包括本级预算、地方向中央上解的收入和中央对地方返还或者给予补助的支出。地方预算是指经法定程序批准的各级地方政府财政收支计划的统称，地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成，地方各级总预算由本级政府预算和汇总的下一级总预算组成。地方各级政府预算由本级各部门（含直属单位）的预算组成，地方各级政府预算包括下级政府向上级政府上解

的收入和上级政府对下级政府返还或者给予补助的支出。

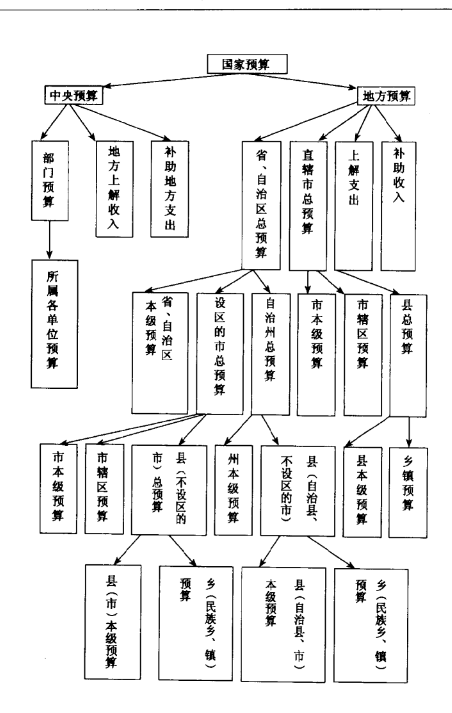
从横向看，中央预算是指经法定程序批准的中央政府财政收支计划，由中央各部门（含直属单位）的预算组成，各部门预算由本部门所属各单位预算组成，单位预算由列入部门预算的国家机关、社会团体和其他单位的收支预算组成。

1994—2000 年中央、省、市、县各级财政一般预算收入占全国财政收入比重

	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
中央财政	55.7%	52.2%	49.4%	48.8%	49.5%	51.1%	52.20%
省级财政	7.6%	8.7%	10.0%	15.4%	13.8%	10.4%	13.70%
地级财政	18.2%	18.9%	19.3%	18.5%	19.7%	17.3%	17.40%
县级财政	18.5%	20.2%	21.3%	17.3%	17.0%	21.2%	16.70%

1994—2000 年中央、省、地、县各级财政一般预算支出在全国财政收入中所占比重

	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年
中央财政	30.1%	29.3%	27.1%	27.4%	29.0%	31.5%	34.7%
省级财政	18.5%	16.9%	17.4%	23.1%	22.4%	19.6%	18.7%
地级财政	21.9%	23.9%	24.7%	23.7%	24.1%	20.6%	20.1%
县级财政	29.5%	29.9%	30.9%	25.9%	24.5%	28.3%	26.4%


国家预算
中央预算
地方预算
部门预算
地方上解收入
补助地方支出
省、自治区总预算
直辖市总预算
上解支出
补助收入
所属各单位预算
省、自治区本级预算
设区的市总预算
自治州总预算
市本级预算
市辖区预算
县总预算
市本级预算
市辖区预算
县（不设区的市）总预算
州本级预算
县（自治县、不设区的市）
县本级预算
乡镇预算
县（市）本级预算
乡（民族乡、镇）预算
县（自治县、市）本级预算
乡（民族乡、镇）预算

2000年国务院向全国人大提交教育、农业、科技、社会劳动和保障四个部门的部门预算，目前国务院26个（除国防、安全和人民银行外）组成部门的部门预算都提交全国人大审议。预算更加透明，人大代表的知情权得到进一步体现。

2002年国务院26个部门支出预算汇总 （单位：亿元）

部门名称	支出预算	其中：财政拨款支出预算
外交部	52.8	36.8
国家发展计划委员会	2.1	2.0
国家经济贸易委员会	18.2	12.9
教育部	426.2	183.3
科学技术部	67.5	66.2
国防科工委	53.4	24.1
国家民族事务委员会	8.9	6.2
公安部	25.8	19.5
监察部	1.1	1.0
民政部	9.5	1.1
司法部	4.2	3.6
财政部	8.0	6.0
人事部	4.6	3.4
劳动和社会保障部	1.8	1.6
国土资源部	22.4	19.3
建设部	2.0	1.1
铁道部	85.3	16.7
交通部	351.5	313.1
信息产业部	103.6	27.7
水利部	53.0	42.2
农业部	103.8	56.2
对外贸易经济合作部	59.3	54.9
文化部	10.5	8.9
卫生部	134.2	17.6
国家计划生育委员会	1.8	1.5
审计署	3.7	3.0
合计	1615.2	929.9

4. 中央财政转移支付

在各级政府预算之间存在政府间的收支关系。下一级政府可以得到上一级政府的预算补助；下一级政府也可能对上一级政府进行预算上解。政府预算之间的关系由预算管理体制（通常称财政体制）规定。

1994、1998—2001年我国中央地方财政本级收支及转移支付情况

单位：亿元

	1994	1998	1999	2000	2001	1994—2001年平均每年增长%
全国财政收入	5218	9876	11444	13395	16371	17.7
中央财政本级收入	2906	4892	5849	6989	8578	16.7
地方财政本级收入	2312	4984	5595	6406	7793	19.0
全国财政支出	5792	10798	13187	15156	18050	17.6
中央财政本级支出	1754	3126	4152	4789	4960	16.0
地方财政本级支出	4038	7672	9035	10367	13090	18.3
中央对地方补助	2389	3322	4087	4665	6015	14.1
地方对中央上解	570	597	598	599	593	0.6

注：1. 1994、1998—2000年为决算数，2001年为执行数。
2. 从2000年起，国内外债务付息支出开始列入全国财政支出及中央本级支出中，与以往年度的相应支出统计口径不完全一致。为保持统计口径一致，此表中2000、2001年的中央财政支出数扣除了当年的国内外债务付息支出。

转移支付制度是以各级政府之间所存在的财政能力差异为基础，以实现各地公共服务的均等化为主要目的而实行的一种财政资金或财政平衡制度。它是财政分税制体制的一项重要内容。1994年实行的分税制体制改革，重新划分了中央财政与地方财政收入的基础，并相应调整了政府间财政转移支付的数量和形式，除保留了原体制中央财政对地方的定额补助、专项补助和地方上解外，根据中央财政固定收入范围扩大、数量增加和社会经济发展的新情况，着重建立中央财政对地方财政的税收返还制度。从1995年起，实行了过渡期转移支付办法。之后，中央逐步规范和调整了转移支付办法，不断加大了转移

支付规模。享受新增转移支付额的计算公式是：某省区转移支付补助额＝（该省区标准支出－该省区财力－该省区收入努力不足额）×客观因素转移支付系数＋政策性转移支付额。

中央财政转移支付形式基本分为无条件转移支付和有条件转移支付（专项转移）。总的看，近年来，中央财政转移支付增长较快，其中有条件转移支付所占份额越来越大，目前已经超过转移支付总额的50%以上，对中西部地区的转移支付不断加大，民族地区专项、调资补助、退耕还林（草）补助、社会保障补助等主要用于了中西部。

二、收入预算

我国预算法等规定的预算收入有以下四类：

1. 税收收入。是指政府依照税法规定取得的收入。税收收入是政府预算收入的主要形式。

2. 依照规定应该上缴的国有资产收益。

3. 专项收入。是指根据特定需要由国务院批准或者经国务院授权由财政部批准，设置、征集和纳入预算管理、有专项用途的收入。

4. 其他收入。是对数额不大或收入并不经常的各种收入的总称。

1998年以来中央预算本级收入构成表 单位：亿元

项　目	1998	1999	2000	2001	2002
消费税	815	821	858	930	1046
增值税	2720	2907	3413	4015	4630
营业税	235	215	243	215	155
进口产品消费税、增值税	556	1016	1492	1651	1885
企业所得税	397	591	610	945	1881

续表

项　　目	1998	1999	2000	2001	2002
关　　税	313	562	751	847	704
个人所得税	0	1	150	279	605
其他税收	225	261	426	536	471
其他财政收入	142	154	145	282	208
企业亏损补贴	-75	-52	-49	-38	-46
外贸企业出口退税	-436	-627	-1050	-1080	-1150
合　　计	4892	5849	6989	8578	10735

注：1998—2000 年为决算数，2001 年为执行数，2002 年为预算数。

三、支出预算

我国预算法等规定的支出范围有以下六类：

1. 经济建设支出。是指用于经济建设的基本建设投资支出，支持企业的挖潜改造支出，拨付的企业流动资金支出，拨付的生产性贷款贴息支出，专项建设基金支出，支持农业生产支出等经济建设性的支出。

2. 教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展支出。包括公益性基本建设支出，设备购置支出，人员费用支出，业务费用支出等。

3. 国家管理费用支出。是指维持国家机构活动所需的费用。

4. 国防支出。是指维持国家安全安定所需的费用。

5. 各项补贴支出。包括社会抚恤、社会福利救济，以及各种政策性补贴。

6. 其他支出。例如对边境地区少数民族地区的补助、国际组织的会费、国际捐赠支出等。

1998年以来中央预算本级支出构成表 单位：亿元

项　　目	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
基本建设支出	610	1055	1002	863	1232
挖革改和科技三项	148	224	247	247	238
支农支出	69	68	77	99	119
教科文卫支出	242	258	286	360	447
国防支出	929	1069	1199	1430	1691
行政管理费	19	26	29	33	45（预算）
公检法司支出	33	42	47	50	60
武警部队支出	129	148	189	203	227
社会保障支出	25	334	388	407	595
外交外事支出	77	86	99	106	116
支援不发达支出	6	9	8	7	8
政策性补贴支出	364	314	646	298	271
其他部门事业费	241	274	342	394	463（预算）
其他支出	131	127	137	162	183
债务付息支出	781	618	731	799	682
车购税专项支出				266	350
本级支出小计	3907	4770	5520	5768	6756

注：1. 支农支出包括农林水气象事业费和支援农业生产支出。
2. 社会保障支出包括抚恤和社会福利救济费，社会保障补助，行政事业单位离退休经费和全国社会保障基金。
3. 外交外事支出包括外交外事支出和对外援助支出。

四、财政部如何编制预算

在预算的编制过程中，财政部发挥着主导作用。根据预算法等的规定，国务院财政部门的职责是：

具体编制中央预算草案，部署编制预算草案的具体事项；管理中央各项财政收入，管理中央预算外资金和财政专户，管理有关政府性基金；具体组织中央和地方预算的执行，及时向本级各部门批复预

算，拨付预算支出资金，监督检查本级各部门及其所属各单位预算的执行，管理政府预算周转金；提出中央预算预备费动用方案；具体编制中央预算的调整方案；定期向国务院报告中央和地方预算的执行情况。

应当及时向全国人民代表大会财政经济委员会和全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会通报有关中央预算编制的情况，在全国人民代表大会会议举行的一个半月前，将中央预算初步方案提交财政经济委员会。在大会会议举行的一个月前，将中央预算草案的主要内容提交财政经济委员会；应当及时向财政经济委员会和预算工作委员会通报中央预算调整的情况，在常务委员会举行会议审批中央预算调整方案的一个月前，将中央预算调整方案的初步方案提交财政经济委员会。

财政部设 20 多个司（局），有工作人员约 600 人。从实际情况看，预算编制与执行、监督，财政部都发挥着主要的作用，其具体工作贯穿于预算全过程。预算政策的提出、预算收支总规模的安排和分配、预算的审核和下达、预算资金的拨付、预算执行的监控等，都是财政部的职责。

同时应指出，预算是“政府”预算，部门预算是政府预算的主体部分。在具体的预算编制过程中，财政部门承担应尽之责，各职能部门同样发挥着重要作用，并且是实现权、责有机结合并发挥作用的载体。各职能部门在预算编制过程中的积极性和作用应该得到发挥。

（一）预算编制的主要原则

预算编制的主要原则由《中华人民共和国预算法》、《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》等法律法规规定。包括：

坚持先有预算，后有支出，严格按预算支出的原则，细化预算和提前编制预算。这一条是近年来提出的。它包含政府所有收支活动应当纳入预算、预算必须经过人大的批准、按部门编制预算以及预算编制是一个较长的过程等基本要求。

中央预算和地方各级政府预算，应当参考上一年预算执行情况和本年度收支预测进行编制。

中央政府公共预算不列赤字，地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。中央预算中必需的建设投资的部分资金，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，但是借债应当有合理的规模和结构。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。

各级预算收入的编制，应当与国民生产总值的增长率相适应。按照规定必须列入预算的收入，不得隐瞒、少列，也不得将上年的非正常收入作为编制预算收入的依据。

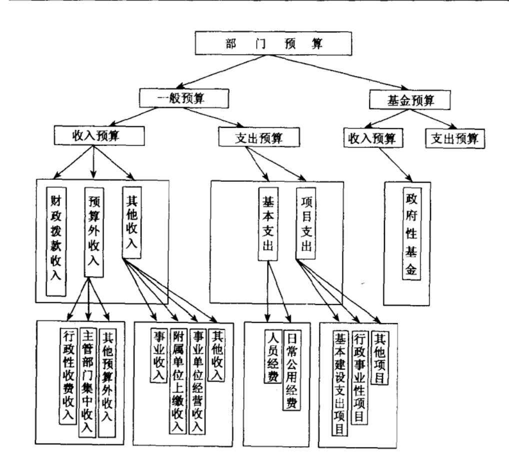
各级预算支出的编制，应当贯彻厉行节约、勤俭建国的方针。各级预算支出的编制，应当统筹兼顾、确保重点，在保证政府公共支出合理需要的前提下，妥善安排其他各类预算支出。

在每个财政年度开始前将中央预算草案全部编制完毕。这样规定，避免“一年预算、预算一年”，强调预算的严肃性。

（二）预算编制的主要内容

我国预算编制工作目前正处在一个改革时期，人大代表会发觉近年来拿到的预算案有些变化，预算案的包装、厚度、格式、内容等都在逐步走向规范化、科学化、透明化。主要是：实行部门预算，实行预算内外统管的综合预算，推行政府采购制度，推行国库集中收付制度，实行定员定额标准，建立基本支出预算和项目支出标准，采取零基预算方法，形成公共预算体系，规范转移支付制度，规范决算程序，强化对支出的分配管理和监督，科学设定政府预算收支科目体系等。

从2000年开始，中央改革预算编制方式，实行部门预算。部门预算由一般预算和基金预算构成，一般预算、基金预算之下又分收入预算和支出预算。一般预算中的收入预算包括财政预算拨款、预算外收入、其他收入；一般预算中的支出预算包括基本支出和项目支出。基本框架如图示：



所谓基本支出，是行政事业单位为保障其机构正常运转和完成其日常工作任务所必须的支出。包括人员支出、日常公用支出、对家庭和个人的转移支付支出及固定资产购建和大修理支出。按照2003年政府预算科目，基本支出列示前三项，其中：

人员支出，反映单位开支的在职职工和临时聘用人员的各类劳动报酬，包括缴纳的各项社会保险费。具体包括：基本工资、津贴、奖金、社会保障缴费、其他等5项。

公用支出，反映单位购买商品和劳务的支出。具体包括：办公费、印刷费、水电费、取暖费、差旅费、会议费等20多项。

对个人和家庭的补助支出，反映政府对个人和家庭的无偿性补助支出。具体包括：离休费、退休费、抚恤和生活补助、医疗费、住房

补贴等8项。

为便于基本支出的填报和核定，财政部将基本支出分为人员经费和公用经费两大类，实行定额项目预算。目前仍处在试点阶段。编制基本支出预算，关键是要建立定员定额标准，编制综合预算，实行标准预算。基本支出预算是相对固定的，是“以人定支”，每年没有太大的变化，可比性很强。在国外，议会一般对这类预算不进行年度审查批准，而是采取跨年度的支出授权。

所谓项目支出预算，是行政事业单位为完成特定行政工作任务或事业发展而发生的支出。包括行政事业性支出中的大型会议、大型修缮和其他行政事业性项目，以及基本建设支出、企业挖潜改造资金、科技三项费用、农业综合开发、支援不发达地区支出、政策性补贴等支出项目。目前财政资金支持的项目支出可分三类：基本建设项目支出、行政事业性项目支出和其他项目支出。

项目支出预算与基本支出预算不同主要在于它是“以事定支”，要有项目库，要实行项目预算评估和决算（完成情况）考评，变动性强。支出水平的安排必须统筹兼顾，确保重点。

财政部以部门预算为基础，汇编中央政府预算草案。目前国务院提交全国人大审议的内容包括预算报告、按政府预算收支科目编制的全国预算执行情况和全国预算草案、按国务院组成部门编制的部门预算草案。

全国预算执行情况和全国预算草案包括：上年全国预算收、支执行情况表，中央及地方预算收、支执行情况表，中央政府性基金预算收、支执行情况表；当年全国预算收、支表，中央及地方预算收、支表，中央政府性基金预算收、支表；中央财政支农、科技、教育、社会保障支出表等20张表，还有对执行情况的一个说明材料，对预算情况的一个说明材料。

中央部门预算草案包括：预算编制说明，国务院组成部门的部门预算汇总表（除国防部、安全部和中国人民银行外的26个部门），及分部门的预算表。分部门预算表由其收支预算汇总平衡表和财政拨款

按科目分列的支出预算表组成。

（三）中央部门预算编制时间及流程（以 2003 财政年度为例），时间周期大致是：

时 间	程 序
2002 年 9 月 20 日前	各部门将基本支出预算的基础数据、项目支出预算、预算外资金收入预算表报送财政部
2002 年 10 月 15—25 日	财政部对各部门的预算进行测算、审核，会同各部门提出初步预算分配方案，并送国务院审定
2002 年 11 月 25 日前	财政部根据国务院审批的按功能分类的支出预算草案确定分部门的预算分配方案，并向各部门下达预算控制数
2002 年 12 月 10 日前	各部门根据预算控制数编制部门预算并报送财政部
2002 年 12 月 28 日前	财政部将汇总的中央预算草案及拟提请全国人大审议的部门预算上报国务院
2003 年 1 月 15 日前	财政部在编制预算过程中，及时向全国人大财政经济委员会和全国人大常委会预算工作委员会通报预算编制情况，在第十届全国人民代表大会第一次会议举行的一个半月前，将中央预算初步方案提交财政经济委员会，由预算工作委员会进行“预审”
2003 年 2 月	第十届全国人民代表大会第一次会议举行一个月前，财政部将 2003 年中央预算（草案）的主要内容提交全国人大财政经济委员会进行初步审查
	财政部在全国人民代表大会批准中央预算草案后的 30 日内批复中央各部门预算。中央各部门应自财政部批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属各单位的预算

预算编制程序根据上述时间周期实行“两上两下”的基本流程：

一上。各部门向财政部报送本部门与预算需求相关的基础数据和相关资料，由财政部计算各部门基本预算支出。项目支出预算按照项目管理办法的规定由各部门填报。

一下。财政部向各部门下达基本支出预算控制数，按照项目支出预算管理办法审核下达项目支出预算控制数。

二上。各部门根据基本支出控制数、项目支出预算控制数按照预算科目编制部门预算，并按规定报送财政部。

二下。全国人大批准预算后，财政部在规定的时间内批复、下达各部门预算。

预算草案的编制和形成是一个相当长的过程，要按照规定严格进行，同时它也是一个相互沟通、妥协的过程。预算编制既是一项复杂的技术工作，也是一个政治决定过程。

五、全国人大如何审查批准预算

我国宪法规定，全国人民代表大会审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告；审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告。全国人民代表大会常务委员会审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案。

《全国人民代表大会议事规则》、《全国人民代表大会常务委员会议事规则》、《中华人民共和国预算法》、《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》等法律，也专门就宪法赋予人大及其常委会在预算审议和批准方面的职权作出了更具体的规定。对预算的审议和批准，宪法和法律遵循了一条基本做法，先有预算、后有支出，预算必须经过立法机关的审批。

同时，宪法、议事规则、预算法及审查监督的决定还规定，全国人大及其常委会监督国务院的工作，对中央和地方预算、决算进行监督，经批准的预算非经法定程序不得改变，研究、审议和拟定有关议案，提出质询案，就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查，可以要求政府有关部门和单位提供预算情况并获取相关信息资料及说明，可以对各部门、各预算单位、重大建设项目的预算资金使用和专项资金的使用进行调查等等。

全国人民代表大会及其常务委员会依据上述职权依法审批中央预算和实施监督。

预算审批程序是指人大及其常委会对预算、预算调整方案的审查批准过程。

根据法律，预算经立法机关审议和批准是一个确定性的原则，从具体做法和程序上讲，这项原则在不同的国家有不同的表现形式。

（一）我国全国人民代表大会审议和批准预算的基本过程

国务院财政部门应当及时向全国人民代表大会财政经济委员会和全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会通报有关中央预算编制的情况，在全国人民代表大会会议举行的一个半月前，国务院财政部门将中央预算初步方案提交财政经济委员会；

全国人民代表大会会议举行的一个月前，国务院有关主管部门就国家预算及预算执行情况的主要内容，向全国人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会汇报，由财政经济委员会进行初步审查；

全国人民代表大会举行会议时，国务院向会议提出关于国家预算及预算执行情况的报告，并将国家预算收支表（草案）和国家预算执行情况表（草案）一并印发会议，由各代表团进行审查，并由财政经济委员会和有关的专门委员会审查；

财政经济委员会根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，对关于国家预算及预算执行情况的报告进行审查，向主席团提出审查结果报告；

主席团对审查报告审议通过后，印发会议，并将关于国家预算和预算执行情况的决议草案提请大会全体会议表决。

在大会期间，有关的专门委员会对预算的审查意见应当及时印发会议。各代表团全体会议审议预算报告时，国务院有关部门的负责人要参加会议，听取意见，回答询问。主席团和专门委员会对议案和预算报告进行审议时，国务院或有关机关负责人应当到会，听取意见，回答询问，并可对有关议案作补充说明。在大会期间，一个代表团或者三十名以上的代表联名，可以书面提出对国务院和国务院各部门的质询案。

各级政府对于必须进行的预算调整，应当编制预算调整方案，必

须提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准（县级以下政府预算的调整方案必须提请本级人代会审查和批准）。

从程序规定上讲，地方人大审议和批准地方预算的过程与全国人大是基本一致的。

（二）预算审议和批准时间周期

全国人大根据预算审议和批准流程，为审议和批准预算大概有半年时间周期。按照近年的做法，时间安排是：

上一个财政年度11/12月中旬，预算工作委员会就新财政年度预算编制、报送等基本问题与财政部交换意见；

上一个财政年度12月下旬至新财政年度上旬，预算工作委员会就财政经济形势、税收收入预测情况、海关收入预测情况等听取国务院有关部门的看法和意见；

新财政年度1月中旬（约在人民代表大会举行前一个半月），财政部将中央预算初步方案提交财政经济委员会，由财政经济委员会对草案的主要内容进行初步审查。财政部同时提交部门预算；

1月中下旬，预算工作委员会听取主要部门的部门预算情况介绍，财政经济委员会预算小组成员、其他有关专门委员会参加；

1月下旬，预算工作委员会就上一财政年度预算执行情况及新财政年度预算安排情况与财政部交换意见，并起草“预算初步分析报告”；

2月上旬（约在大会举行前一个月），财政部将中央预算草案的主要内容提交财政经济委员会；

2月中下旬，由财政经济委员会会同有关专门委员会对预算草案进行初步审查，预算工作委员会提出“预算初步分析报告”。在审议的基础上，起草并多次讨论修改“预算审查报告”；

大会期间，有半天或一天时间专门讨论预算和计划报告。同时，财政经济委员会根据各代表团意见，研究通过“预算审查报告”稿及批准预算的“决议（代拟稿）”；

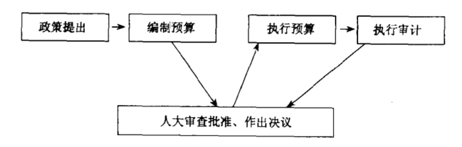
3月中旬，全国人民代表大会表决“决议”，批准中央预算，同

意预算报告；

大会闭幕后，国务院有关部门应及时向财政经济委员会、预算工作委员会提交落实全国人民代表大会关于预算决议的情况，对部门、单位批复的预算等情况。

预算是一个循环过程，预算编制、预算执行、决算是一个完整的周期。这个周期的基本环节是：

中央提出预算政策及要点→财政部编制预算草案→人大批准预算→国务院组织执行预算→审计署审计预算执行情况→人大批准决算（如下图例）



在预算的循环过程中，人大发挥着重要作用。应该讲，人大的监督贯穿于预算循环全过程，批准预算，监督预算执行，批准决算。不批准预算不能执行，不批准不能对预算进行调整，不批准不能视预算执行完毕。预算经本级人民代表大会批准后，按照批准的预算执行。

（三）相关委员会的作用

1. 财政经济委员会的作用

全国人大及其常委会在预算中发挥作用的一个重要条件，就是通过其财政经济委员会的工作。

财政经济委员会是全国人大重要的专门委员会之一。第一届至第五届全国人民代表大会设预算委员会，第六届至第九届设财政经济委员会，其中第九届全国人民代表大会常务委员会设立预算工作委员会。财政经济委员会受全国人大及其常委会领导，设主任委员一人，副主任委员、委员若干人。财政经济委员会提出对国民经济计划和计

划执行情况的审查报告；提出对国家预算和预算执行情况的审查报告，以及对国家决算的审查报告；审议全国人大常委会、大会主席团交付的国民经济计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案和议案、质询案、经济法律草案；提出职权范围内的议案等。财政经济委员会设有办事机构。第九届全国人大财政经济委员会由27位委员组成，办事机构分设办公室、法案室、经济室、研究室共25人。

对预算草案的初步审查、听取预算情况汇报、预决算审查报告的提出、审议有关预算的议案等，财政经济委员会都在具体工作中发挥主导作用。对预算执行情况还发挥着经常性监督作用。

2. 预算工作委员会的作用

为加强和改善全国人民代表大会及其常务委员会对中央预算的审查监督，1998年12月第九届全国人民代表大会常务委员会第六次会议批准成立预算工作委员会，1999年10月第九届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议审议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》。预算工作委员会是常务委员会的工作机构，协助财政经济委员会承担全国人大及其常委会审查预决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体工作；受常委会委员长会议委托，承担有关法律草案的起草工作，协助财政经济委员会承担有关法律草案审议方面的具体工作；经委员长会议专项批准，可以对各部门、各预算单位、重大建设项目的预算资金使用和专项资金的使用进行调查。预算工作委员会设主任1人，副主任3人，下设预决算审查室、法案室、调研室，共20名工作人员。

预算工作委员会成立时间不长，但在预算审查的各项具体工作中发挥了积极作用，协助财经委使人大对预算的审查监督逐步从程序性步入实质性。主要体现在：

第一，初步形成“三阶段”的中央预算审查程序。

一是全国人民代表大会召开的一个半月前，预算工委听取财政部关于当年预算执行情况和下年预算草案的初步方案的汇报。在听取有关方面意见和分析研究的基础上，向财政部书面提交对预算草案的意

见和建议，并就该意见和建议与财政部进行协商。财政部对草案进行第一次修改，并将修改意见反馈预算工委；

二是全国人民代表大会召开的一个月前，财经委会同有关专门委员会听取财政部关于当年预算执行情况和下年预算草案的初步方案的汇报，对预算草案的主要内容进行初步审议。审议中，预算工委提交“预算初步分析报告”。审议意见和建议汇总成简报，书面送国务院及财政部，财政部对预算草案再一次修改后报国务院批准；

三是在3月召开的全国人民代表大会上，全体代表听取财政部长代表国务院作的预算报告，财经委根据各代表团和有关专门委员会的审查意见进行审查，向主席团提出审查结果报告，并形成决议草案，同时审查意见送财政部。

“三阶段”的审查程序有利于全国人民代表大会代表以及财经委员会和有关专门委员会委员充分发表意见，也有利于人大和政府之间加强沟通、说明情况、达成共识。

第二，做好预算审查的服务和基础性工作。

一是每年12月预算工委召集有国家计委、经贸委、外经贸部、人民银行、国家税务总局、海关总署等国家综合经济管理部门以及有关高等院校、研究机构的专家学者进行座谈，了解当年经济形势和财政政策执行效果，对下年经济的展望和财政政策的建议。同时，进行下年财政、税收收入的初步测算；

二是召开各专门委员会代表参加的座谈会。听取各专门委员会对有关预算问题的意见，及审查下年预算的重点、要求和建议；

三是在财政部提交预算草案的初步方案前与财政部交换意见。财政部通报下年财政政策的总体设想，预算工委提出人大对财政重点关注的问题和对报送人大预算文件的要求；

四是形成预算工委预算草案分析报告。财政部提交预算草案的初步方案以后，结合预算工委对财政、经济情况的分析研究，形成对当年预算执行情况和下年中央预算草案的初步分析报告，《分析报告》书面提交人大常委会领导和财经委员会，在财经委员会初步审查预算

的会议上宣读，同时提交国务院财政部门。该报告在充分肯定成绩的基础上，分析上年中央预算收入与支出中存在的主要问题，对下年的财政政策、预算收支安排，作出分析、预测、评价和调整建议，提供有关基础性资料，同时对财政工作的一些重点问题、热点问题提出分析意见。如这几年提出了加大对农村义务教育经费投入，改变主要由乡、村两级解决农村义务教育经费；改进中央财政补助地方支出办法，逐步建立规范的财政转移支付制度等建议，引起有关方面重视。近年还增加了简明扼要、图文并茂的《中央预算草案概览》，为财经委员会及有关专门委员会的审查提供背景资料。

第三，探索对部门预算的审查工作。

国务院向人大提交部门预算以后，人大审查预算工作面临新课题。这几年采取的做法是：财政部提交预算的初步方案以后，预算工委听取有关部门部门预算的说明。2000 年和 2001 年分别听取了 4 个部门的说明，2002 年听取了农业、教育、科技、社保、民政、外贸等 6 个部门的说明，会议邀请财经委员会和有关专门委员会委员及工作人员参加。在听取意见的过程中，就各部门预算执行情况、下年预算安排的重点、存在问题、部门预算的编报办法交换意见，会后整理成材料供财经委员会和有关专门委员会审议时参考。

第四，改进对审计工作报告的审查工作，试行部门决算审签。

近几年，不少人大常委对审计工作报告能够如实反映预算执行存在的违法、违纪、违规问题给予比较高的评价，但同时对年年审计，但年年问题不少也有意见。为了督促部门重视审计查出的问题，加强整改，经请示常委会和财经委员会同意，在审查审计工作报告时，请问题反映比较多的部门来预算工委说明情况，并将有关内容整理成材料，送常委会领导和财经委审查审计报告时参考。有关部门对此非常重视，这有利于对问题的整改，全面改进预算的执行。为有效实施积极的财政政策，用好专项资金，预算工委建议常委会、财经委员会要求国务院进行长期建设国债资金和中央补助地方支出的专项审计，并向常委会报告，推进了项目单位加强对预算资金的管理。

为加大对中央预算的监督力度，规范审计行为，落实《审计法》和《决定》，经与审计署多次协商，预算工委向人大常委会和财经委建议推进部门决算审计工作，并在2000年中央决算审查报告中提出明确要求。审计署高度重视，报经国务院同意后，进行部门决算审计并由审计长签署意见，即决算审签制度的试点工作。预算工委多次听取审计署的说明，对有关难点、部门决算审计的重点和审签报告的形式交换意见。2001年审计署对农业、教育、科技、社会保障等4个部门的2000年部门决算进行了审签的试点，2002年扩大到15个部门。

六、我国预算制度改革进程

我国预算编制、审批程序改革工作正稳步向前推进，很多方面已经取得成效，得到各方面的好评。当然，还有不少工作需要在下一步的工作中进一步研究、探索和完善。党的十六大报告中也专门提出了这个方面的要求。如报告中提出，要深化财政体制改革，完善预算决策和管理制度，加强对财政收支的监督等。对此，我们应该在认真学习的基础上，努力探索，不断创新，规范制度，健全机制，建立适应中国特色社会主义的预算编制、审批程序。

九届全国人大以来，特别是全国人大常委会预算工作委员会成立以后，全国人大加强了预算审查监督工作，同时，推动国务院进行预算制度改革。当前，以编制部门预算、细化预算和加强预算审查监督为主要内容的预算制度改革，正在全国范围内全面推开。

经中央批准，全国人大常委会预算工作委员会1998年底成立。成立以后，在人大常委会的领导下首先集中力量起草《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》。《决定》通过以前，利用其他法律性文件对国务院及其财政部门提出规范预算编制的要求。在1999年6月九届全国人大常委会第十次会议通过的《1998年中央决算审查报告》中，提出了“改进和规范中央预算的编制工作。国务院

财政部门要细化报送全国人大审议批准的预算草案内容，报送内容应包括对中央各部门支出”，也就是要编制部门预算和细化预算。人大提出这一要求后，财政部非常重视，会后即向国务院报告，8月国务院领导批示，同意中央4个部门试编制部门预算并提交全国人大，9月财政部召开各部门会议，部署编制部门预算。各个部门认真落实国务院的部署，按时向财政部报送了本部门的部门预算。在2000年3月召开的九届人大三次会议上，国务院提交了农业部、教育部、科技部、劳动和社会保障部4个部门的部门预算，受到人大代表的高度评价。

1999年12月九届全国人大常委会第十三次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》。《决定》从实际出发，立足中国国情，将宪法、全国人民代表大会议事规则、预算法中有关预算审查监督的条文具体化，提出要加强对中央预算的审查监督，要求编制部门预算、细化预算、提前编制预算，明确了全国人大常委会预算工作委员会在预算审查监督工作中的具体职责、任务、权力和工作程序。《决定》的通过有很大反响。国务院及有关部门高度重视，立即着手落实《决定》提出的要求。2000年12月6日，国务院发出《国务院关于贯彻落实〈全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定〉的通知》（国发（2000）39号文）。指出：《决定》的发布，对于贯彻依法治国方针，规范预算行为，进一步改进和规范预算管理工作，更好地发挥中央预算在发展国民经济、促进社会进步、改善人民生活和深化改革、扩大开放中的作用，具有重要意义。各部门要认真学习，深刻领会，全面贯彻《决定》精神，进一步加强中央预算管理，依法理财，从严治财，开创中央预算管理工作的新局面。《通知》把《决定》的要求进一步具体化，并对自觉接受全国人大及其常委会对中央预算的审查监督提出了具体要求。

九届全国人大三次会议后，财经委、预算工委与财政部协商，建议下一年度的预算中，把政府组成部门的预算全部提交人代会，财政

部和国务院原则同意，这一意见正式写在2000年6月九届全国人大常委会第十六次会议通过的《关于1999年中央决算的审查报告》上。在后来的具体操作中，经过协商，同意3个部门的部门预算暂不提交人代会。2001年3月召开的九届全国人大四次会议上，实际提交的是26个部门的部门预算。

在中央各部门开始编制部门预算的基础上，财政部召开全国性的财政会议，推动各个省市编制部门预算。2001年9月，李岚清副总理在纪念邓小平同志"发展高科技，实现产业化"题词十周年的讲话中指出，"我国从2000年开始推行部门预算改革"，"2001年报送审议部门预算的单位扩大到国务院直属26个部门"，明确要求"下一步，地方政府要比照中央部门预算改革的模式，全面推进这项改革"。现在很多省市都开始了部门预算编制工作，今年的省市人代会上，就有不少省市提交了部门预算，有的提交4、5个部门，有的如河北、深圳提交了全部100多个一级预算单位的部门预算。部门预算的改革已经在全国范围内全面铺开。可以预见，再经过几年时间，各个省市报送人大的预算草案，都将包括省市一级预算单位的部门预算。

《关于1999年中央决算的审查报告》中，除了提出要提交全部国务院组成部门的部门预算外，还提出了"进行决算审计，逐步做到国务院向全国人大常委会提交中央决算前，中央各部门决算均经过审计机关审计并由审计长签署意见"的要求，这就是后来称之为"部门决算审签"的制度。审计署积极落实这一要求，在2000年中央决算审计中，进行了4个部门的决算审签试点，效果很好。部门决算审计是《审计法》的要求，多年来没有执行，在全国人大的推动下，开始逐步展开。这样，从部门预算编制开始，到部门预算执行、管理和监督，最后到部门决算的审计的完整过程，初见端倪。

与此同时，各省区市人大预算监督工作也在加强。据了解，全国28个省区市已经通过或正在制定有关加强预算审查监督的地方性法规。各省区市的这些法规结合本地情况，各有特色，有些做法很值得相互借鉴。有20多个省区市成立了相应的工作机构，有的是成立预

算工委，有的是在财经委设立预算处。

当前进行的预算制度改革和加强对预算的审查监督具有十分重要的意义，1994年财税体制改革重点是收入方面，改变分灶吃饭，实行分税制，调整中央、地方关系；取消产品税，实行增值税等，都是收入方面的改革。预算支出方面的体制基本没有触动，仍沿用50年来的办法，远远不能适应发展社会主义市场经济的需要。这次开始预算制度的改革，是从根本上对以前的预算支出管理体制的改革。对形成一个完整的预算管理制度具有重要意义，也将对规范政府支出行为，防止腐败发挥巨大的作用。

加强预算监督，改革预算制度，最终是形成这样一个局面：政府编制预算，人大审查、批准预算，财政部门组织实施预算，各部门按预算执行，审计部门按预算审计决算，人大按预算监督预算执行并批准决算。在这个过程中，人大审查、批准、监督预算只是其中的一个环节，虽然是一个非常重要环节，但还有大量工作不是人大做而是政府做，包括财政部门、各个预算单位、审计部门做。只有在党中央领导下，全国人大、国务院各有分工，各有关单位各负其责，充分发挥各个方面积极性，才能做好预算工作。

第二部分

问 题 解 答

一、财政基本概念

1. 什么是财政?

财政也称“国家财政”，是国家为了实现其职能的需要，以国家为主体，对一部分社会产品进行分配和再分配的活动，它是国家配置资源的重要方式和调控社会经济运行的重要手段。财政随着国家的产生而产生，并随着国家的发展而发展。它即是一个经济范畴，又是一个历史范畴。生产力的发展，剩余产品的出现，是财政产生的物质基础、经济条件，私有制、阶级和国家的出现，是财政产生的政治条件。

经济学界对于财政的本质有不同的概括。“国家分配说”强调财政与国家的本质联系，认为财政的本质是以国家为主体的分配。“价值分配说”认为财政的本质是价值的分配。“剩余产品说”认为财政的本质是对剩余产品的分配。“社会共同需要说”认为财政的本质是为了满足社会共同需要而进行的分配。尽管各种概括是从不同的角度探索财政的内涵和外延，但均公认财政分配是一种主要依据国家权力而进行的分配，是一种具有强制性、无偿性特征的集中性分配。

财政不仅要参与国民收入分配全过程，搞好国有资本金管理，还要灵活运用预算和税收、国债、投资等手段调节经济结构和社会分配，运用财政政策手段有效调节社会总供给和总需求的基本平衡，实现资源优化配置。财政的活动领域包括：一是为政府机构的正常运转提供财力保证；二是用体现国家意志的法律法规等形式规范财政管理，界定企业、个人经济活动准则，促进社会经济活动的秩序化；三是综合运用多种经济手段，对经济运行进行宏观调控，并把配置资源

重点放在市场作用不到或作用不好的领域，保证社会经济持续、协调、健康运行。

财政活动必须建立在法治的基础上，财政收入的取得，财政支出的使用都要以法律、法规为依据。依法管理财政收支是政府依法行政的重要方面。依法管理财政收支主要是通过政府预算来实现，预算案一经立法机关审查、批准，即具法律效力，政府必须严格按预算执行。

2. 财政的主要职能是什么？

根据社会主义市场经济的内在要求，我国的财政职能包括资源配置职能、收入分配职能、调控经济职能和监督管理职能四个方面。

1. 资源配置职能。指政府将一部分社会资源集中起来，形成财政收入，然后通过财政支出分配活动，由政府提供公共物品或服务，引导社会资金的流向，弥补市场的缺陷，最终实现全社会资源的最佳配置。具体表现在：(1) 调节社会资源在政府部门和非政府部门之间的配置。主要是调整财政收入在国民收入中所占的比重，使之符合优化资源配置的要求。(2) 在政府部门内部配置资源。主要是根据不同时期政府职能的变化，通过财政对自身支出结构的调整，将财政资金分别用于满足各种社会公共需要，如保证国家安全、社会秩序稳定和经济正常运行等方面的需要。(3) 对非政府资源配置的调控。财政作为弥补市场机制缺陷的主要手段，通过财政资金的分配以及制定和执行有关政策，可以引导非政府部门的资金投向。

2. 收入分配职能。指政府财政收支活动对各个社会成员收入在社会财富中所占份额施加影响，以实现收入分配公平的目标。其实现方式有四种：(1) 划分市场分配和财政分配的范围和界限，财政分配的范围是医疗保健、社会福利和社会保障等。(2) 规范工资制度，主要是由财政供给的国家公务员的工资制度和类似的事业单位职工的工资制度。(3) 加强税收调节，如通过企业所得税、个人所得税，分别

调节企业利润水平和个人收入水平等。(4) 通过转移性支出，如社会保障支出、救济支出和补贴等，使每个社会成员能维持基本生活和福利水平。

3. 调控经济职能。指政府通过实施特定的财政政策，促进充分就业、物价稳定、经济增长等目标的实现。其实现方式有四种：(1) 在经济发展的不同时期，分别采取不同的财政政策，实现社会总供给和总需求的基本平衡。(2) 通过发挥累进的个人所得税等制度的“内在稳定器”作用，帮助社会稳定经济。(3) 通过财政投资和补贴等，加快农业、能源、交通运输、邮电通信等公共设施和基础产业的发展，为经济发展提供良好的基础和环境。(4) 逐步增加治理污染、生态保护和文教卫生等方面的支出，促进经济和社会的可持续发展。

4. 监督管理职能。在前面三项财政职能中，都隐含着财政的监督管理职能。此外，财政的监督管理职能还包括：(1) 通过对宏观经济运行的监督管理，为国家宏观调控提供决策依据；(2) 通过对微观经济运行的监督管理，规范经济秩序；(3) 通过对国有资产运营的监督管理，实现国有资产的保值增值，促进国家财力的壮大和国有经济的发展；(4) 通过对财政工作自身的监督管理，不断提高财政分配效益和财政管理水平。

3. 什么是公共财政?

公共财政是指在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式；是国家以社会和经济管理者的身份从市场上取得收入，并将这些收入用于政府的公共活动支出，为社会提供公共产品和公共服务，以充分保证国家机器正常运转，保障国家安全，维护社会秩序，实现经济社会的协调发展。公共财政的核心是满足社会公共需要，其涵盖的范围主要有：行政管理、国防、外交、治安、立法、司法、监察等国家安全事项和政权建设；教育、科技、农业、文化、体育、公共卫生、社会保障、救灾救济、

扶贫等公共事业发展；水利、交通、能源、市政建设、环保、生态等公益性基础设施建设；对经济运行进行必要的宏观调控等。

从公共财政的性质及其在经济社会发展中的作用看，公共财政具有三大基本功能：

（1）满足社会公共需要的功能。这是公共财政最基本的功能，其突出特征体现于它的“公共性”，而与市场经济中的赢利性、竞争性相区别。所谓公共需要，指的是社会作为一个整体或以整个社会为单位而提出的需要，具有非赢利性和非竞争性，同时也区别于个人消费。公共财政作为市场经济财政，主要是为全社会提供公共产品和公共服务，体现整体公众利益。这就是说，凡是市场机制能够完全调节的地方，财政一般不得介入，以免妨碍公平竞争，浪费国家财力；只有在市场机制调节不到或调节不好而影响社会整体利益的地方，财政才有介入的必要。

（2）法制规范的功能。社会主义市场经济是法制经济，作为市场经济财政的公共财政必须以法制建设为基础。从公共财政的收入来看，最主要的形式是税收，同时辅之以少量必要的规费和罚没收入，还有为偿还债务本金和弥补财政赤字而发行的国债收入。组织这些收入，必须严格按照法律行事。从公共财政的支出来看，各项支出都应严格按照预算法等法律行事。在市场经济国家，政府制定的年度预算草案，一经国会或议会批准，就必须严格执行，政府不能随意超支或增设新的支出项目，如遇特殊情况需要临时追加预算，必须根据有关法律程序来批准。

（3）宏观调控的功能。财政是国家宏观调控的重要杠杆。在市场机制调节出现严重缺陷或不足时，国家可以综合运用预算、税收、国债、转移支付、政府采购、贴息、补助等手段，发挥财政政策见效快、导向作用大、配置资源较为合理的特点，对经济运行实施宏观调控。其主要作用：一是调控经济运行，促进经济健康稳定增长。二是优化资源配置，促进经济结构合理调整。在市场经济条件下，市场对资源配置起基础调节作用，但鉴于市场机制本身存在固有的缺陷和不

足，为了纠正市场配置资源的偏差，国家可以运用财政政策，把资源配置引向急需发展的产业和领域，不断优化经济结构。三是调节个人收入分配，保持社会的相对公平和稳定。初次分配注重效率，发挥市场的作用，鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平，国家可以通过税收、转移支付等手段，对收入分配进行合理调节，取之于富，济之于贫，防止个人收入差距过大。

公共财政是一个经济范畴，也是一个政治范畴，事关治国安邦、强国富民。市场经济国家的公共财政，有共性的地方。但由于各国国情、文化传统及市场发育程度不同，公共财政的具体模式和做法也不尽相同。建立和完善中国特色社会主义市场经济的公共财政，具有重大的政治、经济和社会意义。1998 年以来，我国财政体制开始逐步向公共财政体制转变。这是发展社会主义市场经济的必然要求，也是解决社会经济生活中各种矛盾和问题的迫切需要。五年来，我国建立公共财政的总体情况是好的，公共财政在实践中发挥了重要作用。党的十五届五中全会和“十五”计划纲要明确提出，要建立公共财政框架。我们必须从更高层次上深化对公共财政的认识，加快建立和完善公共财政体制。

4. 什么是财政收支平衡？

财政收支平衡是国家预算收支在量上的一种对比关系，即在一个财政年度内，财政收入和财政支出之间达到平衡。国家预算作为一种平衡表，收与支应该是恒等的。保持财政收支平衡，对保持通过财政分配所形成的有支付能力的社会总需求和由社会商品物资作保证的社会总供给之间的平衡，保证国民经济持续、快速、健康发展，具有重要意义。如果连年出现结余，滚存结余很大的话，意味着财政资金未能做到有效运用。反之，如果连年出现大量赤字，造成通货膨胀，引起商品供求关系紧张，也会影响社会再生产的正常进行，给社会经济和人民生活带来严重危害。我国预算法第 3 条规定，各级预算应当做

到收支平衡。第28条规定，地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。

对财政平衡不可以作绝对的理解。从理论上讲，财政收支绝对平衡是可以成立的。但从财政实际运行情况看，在实际经济生活中，略有结余应属财政平衡，略有赤字也应视为财政平衡，财政收支平衡追求的目标是基本平衡或大体平衡。财政收支绝对平衡只不过是收支对比的一种理想状态，是预算编制和预算执行追求的一种目标和参照。从世界各国实际经济运行情况看，财政收支正好相等的情况几乎是不存在的，而且年年有结余的现象也比较少，大多数情况是出现收支逆差，即出现财政赤字。就现代市场经济国家而言，财政赤字已经是一种世界性经济现象。

研究财政平衡要有动态观点，不能局限于静态平衡。静态平衡的主要表现是不考虑时间因素，只考察一个财政年度内的收支对比状况。动态平衡则引进时间因素，考虑年度之间的联系和衔接，研究未来财政收支的发展趋势，研究经济周期对财政的影响以及财政对经济周期的调节作用，以求得一个时期的内在平衡，财政收支平衡是在收与支这对矛盾不断产生又不断解决的过程中实现的。例如：动用财政结余的当年虽然在统计上表现为赤字，但如果结合有结余的年份一起从动态上看，财政收支仍是平衡的。

研究财政平衡还要有全局观点，不能就财政平衡论财政平衡。财政收支作为一种货币收支，同国民经济货币收支体系中其他货币收支，是相互交织、相互转化的。财政部门作为一个经济部门，它的收支同个人、企业以及其他部门的收支有着密切的联系，而且是互补余缺的。只有从国民经济全局出发研究财政平衡，才可能分析财政平衡状况的后果，探求改善财政状况的对策，也才有可能运用财政政策有效地调节经济运行，达到优化资源配置、公平分配以及稳定和发展的目标。

研究财政平衡还必须密切注意财政平衡的真实性，防止虚假平衡。在当前体制下，虚假平衡主要表现为“财政性挂账”：一是财政

挂账，即将当年收不抵支的差额结转到下一年，从而减少当年赤字；二是企业挂账，即本应由财政拨补的政策性亏损补贴没有按时拨付，从而减少当年赤字。财政虚假平衡比公开的赤字有更大的危害性，即在实际上已存在赤字的情况下，还会让人们误认为财政状况良好，从而导致决策上的失误。

5. 什么是积极财政政策？

财政政策，通常是指政府根据宏观经济规律的要求，为达到一定目标而制定的指导财政工作的基本方针、准则和措施。财政政策是经济政策的重要组成部分，是国家宏观调控的重要手段。财政政策工具主要包括税收、公债、经常支出、资本支出、转移支付、贴息等。财政政策的类型，根据调节经济同期的作用划分，财政政策分为自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策；根据财政政策在逆向调节国民经济总量方面的不同功能，财政政策分为扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策。

积极财政政策就是扩张性财政政策，是指在经济不景气或发生通货紧缩时，通过增加财政支出或者采取减税措施，相应扩大财政赤字，刺激经济增长，增加和刺激社会总需求，使总需求与总供给之间的差距缩小以至平衡。与之相反，紧缩性财政政策是指当经济过热或发生通货膨胀时，通过减少财政支出或采取增税措施，相应减少财政赤字或增加财政盈余，遏制经济过热，减少和抑制总需求，使总需求与总供给之间的差距缩小以至平衡。中性财政政策则是指财政的分配活动对社会总需求的影响保持中性。

1998年以来，为了应对亚洲金融危机的冲击，拉动国内有效需求，我国实施了积极财政政策。截至2002年，国家财政共发行长期建设国债和特种国债6600亿元（1998年1000亿元，1999年1100亿元，2000年1500亿元，2001年1500亿元，2002年1500亿元），安排国债项目6800多项，总投资3.28万亿元，预计到2002年底累计

完成投资2.46万亿元，建设了一批重要工程和基础设施，增强了经济发展后劲，带动了其他投资，拉动了国内需求，促进了对外出口，对保持国民经济快速增长，发挥了关键性的重要作用。

6. 什么是预算？

预算，也称政府预算，是国家具有法律效力的财政收支计划，它反映政府活动的范围和方向，体现政府的政策意图，是政府管理社会经济事务和宏观经济调控的有力工具。政府预算经过国家权力机关的审查批准方能生效，是国家的重要法律文件，所有的国家机关、企事业单位和全体公民都必须严格遵守。从世界财政史看，预算最早产生于英国，是在封建社会末期和资本主义社会前期新旧两个阶级的经济斗争过程中，作为一种经济斗争的手段而产生的。预算的产生、发展和日趋完善，标志着财政管理走上了法制化、民主化和规范化的轨道。

预算从其产生、发展，到现代政府预算，经历了一个不断完善和充实的过程。随着社会政治经济生活的日益丰富和财政分配的复杂化，预算逐渐演变成具有多种预算形式和多种预算方法的一个复杂体系。对预算进行科学分类，是进一步认识和研究政府预算的前提，也是我国合理地吸收和借鉴国外先进预算形式和预算管理方法的客观需要。政府预算的类别，以形式差别为依据，可分为单式预算和复式预算；以内容和计量上的差别为依据，可分为增量预算和零基预算。另外还有其他各种类型的预算。有些是属于政府预算政策或管理方式方面的代名词，如国民经济预算、充分就业预算、通货膨胀预算、财政风险预算等；有些是某项或多项财政收支指标的测定方法，或预算执行情况的考核方法，如中长期预算、项目预算、行动预算、绩效预算等。

政府预算有以下基本特征：(1) 年度性。即政府预算的有效起讫期限通常为一年，是政府编制和执行预算的法定期限。在预算年度

内，预算工作程序按时序依次递进，不允许将不属于本年度财政收支的内容列入本年度的政府预算之中。目前世界各国规定的预算年度起讫日期不尽相同，有历年制和跨历年制两种形式。我国实行历年制，即从当年的 1 月 1 日起至 12 月 31 日止。(2) 预测性。无论在发达国家还是在发展中国家，政府在本年度结束之前，都要对未来年度的预算收支作出预测，就未来年度预算收支规模、收入来源、支出用途等编制出预算收支计划。预算管理手段的现代化，使预算信息的收集、传递和分析利用的速度加快，对提高政府预算收支预测的准确度十分有利。(3) 集中性（统一性）。政府预算的规模、收入来源、支出去向、收支结构和财政平衡等情况，都由政府按照社会生产力水平和政治经济形势发展的需要，从国家整体利益出发，集中进行统筹安排。在我国当前的预算改革中，部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度都充分体现着预算的集中性特征。(4) 综合性（完整性）。政府预算的内容包括多个单项财政收支计划，综合反映整个财政收支的全貌，全面反映政府活动的范围和方向。各个单项财政收支计划只是政府预算的一个组成部分，受政府预算的制约和调节。这一特征也体现了预算的完整性。(5) 法律性（权威性）。政府预算按照一定的法律程序成立，依据法律法规贯彻执行，又按照一定的法律程序形成决算和审查批准，这是预算区别于其他财政范畴的一个重要特征。在我国，由财政部代表国务院向全国人民代表大会提出预算草案，经人民代表大会审查批准后，即具有法律效力。法律性特征是国家预算能够顺利实现的前提和保证。(6) 民主性（公开性）。这是从预算产生起就有的一个基本特征。即政府预算收支计划的制定、执行以及决算的形成等过程都要向社会公众全面公开，其收支内容也必须明确，便于社会公众及其代表理解和审查。预算、决算报告经国家权力机关审议批准后，要通过新闻媒介向全体公众公布，接受公众监督。(7) 真实性。政府预算和决算所列报的数字必须真实可靠、准确无误，不得造假。任何隐瞒预算收入或者将不应当在预算内支付的款项转为预算内的，都必须责令其纠正。

一般来说，有一级政府就有一级财政收支活动主体，就有一级预算。我国国家预算体系就是按照一级政权设立一级预算的原则建立的。与我国的政权结构相适应，并结合行政区域的划分，国家预算由中央预算和地方预算组成。中央预算是经法定程序由全国人大批准的中央政府财政收支计划；地方预算是经法定程序由各级地方人大批准的各级地方政府财政收支计划的统称，由各省、自治区、直辖市总预算组成。地方各级总预算由本级政府预算和汇总的下一级预算组成。

7. 什么是国库?

国库是“国家金库”的简称，是负责办理国家预算资金的收入和支出的出纳机构。“国家金库”是1985年国务院发布《中华人民共和国国家金库条例》后修改的名称，在此之前称为“金库”。目前我国国库机关按照国家财政管理体制设立，原则上一级财政设立一级国库。中央设立总库；省、自治区、直辖市设立分库；省辖市、自治州设立中心支库；县和相当于县的市、区设立支库。

国库是国家预算执行工作的重要组成部分，是国家预算执行的基础。各级国库在实现国家预算收支任务中，发挥着执行、促进、监督和反映的作用。国库的基本职责包括：办理国家预算收入的收纳、划分和留解；办理国家支出的拨付；向上级国库和同级财政机关反映预算收支执行情况；协助财政、税务机关监督企业和其他有经济收入的单位及时向国家缴纳应缴款项，对于屡催不缴的，应依法协助扣收入库等。各级国库根据国家预算管理体制的规定，对每天收纳入库的预算收入，一律以缴入基层国库即支库的数额为正式入库。征收机关和国家计算入库数字和入库时间，都以基层国库收纳的数额和入库时间为准。预算收入的划分和报解是由基层国库自下而上逐级进行的。

国库的主要权限包括：监督检查各经收处和收入机关所收款项是否按规定全部缴入国库，发现违法不缴的，应及时追查处理；对擅自变更各级财政之间划分范围、分成留解比例，以及随意调整库款账户

之间存款余额的，国库有权拒绝执行；对不符合国家规定要求退库的，国库有权拒绝办理；监督财政存款的开户和财政存款的支拨等。

8. 什么是国库集中收付制度?

国库集中收付制度，是由政府财政（国库）部门对所有的政府性收入，包括预算内收入和纳入预算内管理的预算外收入进行集中收纳管理，同时，对各部门、各单位的支付过程实行统一处理的制度。由于其核心内容是通过国库单一账户对国库资金实行集中管理，所以一般又称为国库单一账户制度。

国库集中收付制度的基本特征是：(1) 财政统一开设国库单一账户，各单位不再设有银行账户。(2) 所有财政收入直接缴入国库，不再通过各个中间环节。(3) 各部门、各单位根据自身需要，在预算确定的范围内，决定购买何种商品和劳务，但付款过程由国库集中处理，所有财政支出均由财政集中支付到商品和劳务的提供者。(4) 财政设立专门的国库现金管理和支付执行机构。其重要意义在于：(1) 有利于规范预算执行程序，方便预算单位及时用款；(2) 有利于提高预算收支过程的透明度，保障财政资金安全有效运行，从源头上预防腐败；(3) 有利于合理调度资金，提高资金使用效率，增强政府宏观调控能力。

国库集中收付制度是市场经济国家的通行做法。2001 年 3 月，经国务院同意，我国财政部和中国人民银行颁发了《财政国库管理制度改革试点方案》，提出按照社会主义市场经济体制下公共财政的发展要求，借鉴国际通行做法和成功经验，结合我国具体国情，建立和完善以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度。根据该方案，我国将原来实行的国库分散收付制度改为国库集中收付制度，取消各部门和单位在银行分设的收支账户，改变财政部门向各部门和单位按期拨付预算资金的做法，国库

管理部门在办理支付的过程中，可以直接对各部门和单位的支出实行全程监督，有效发挥财政的国库管理监督职能。目前，国库集中收付制度正在一些部门和地方进行改革试点，效果良好，并将在全国逐步推广。

9. 什么是政府采购？

政府采购是财政支出管理的重要组成部分，是相对于私人采购而言的。是指政府机构以及所属公共部门机构，为了实现政府职能和公共利益的需要，运用财政性公共资金，在财政监督下，以一定的法定形式，从市场上购买所需要的商品和劳务的行为。与私人采购相比，政府采购具有采购主体、资金来源政府化，采购行为公开化、法制化，有一定的社会经济目标，采购数量巨大，对象广泛等特点。政府采购应当遵循公开透明原则、公平竞争原则和诚实信用原则。政府采购政策、采购程序、采购过程和采购管理等一系列综合管理制度统称为政府采购制度。

长期以来，我国实行的是各预算单位各自分散采购，不仅造成政府采购资金的分配与使用脱节，使采购过程和结果不透明、不公开，财政管理松弛，财政资金使用效益不高，而且强化了地方保护主义，阻碍了全国统一市场的形成，导致了一些腐败行为的产生，削弱了财政对宏观经济的调控作用。为了顺应世界经济贸易的一体化进程，顺应加入 WTO 的需要，与国际惯例接轨，规范政府采购行为，使政府采购行为沿着规范化和制度化的方向发展，提高政府采购资金使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人的合法权益，促进廉政建设，我国先后发布了一系列关于政府采购事宜的法规性文件，如《政府采购管理暂行办法》、《政府采购运行规程暂行办法》、《政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法》、《中央单位政府采购管理实施办法》等。我国政府采购制度总体框架主要包括以下内容：明确政府采购管理体制、建立政府采购主管机构、明确采购模

式、加强对招标代理机构或采购代理机构的管理、建立仲裁机构、成立政府采购中心等。

2002年6月29日，我国制定、颁布了政府采购法，并与2003年1月1日起施行。按照我国政府采购法规定，政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。该法所称采购，是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、雇佣等；所称货物，是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等；所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、扩建、装修、拆除、修缮等；所称服务，是指货物和工程以外的其他政府采购对象。政府采购实行集中采购和分散采购相结合。集中采购的范围由省级以上人民政府的集中采购目录确定。纳入集中采购目录的政府采购项目，应当实行集中采购。政府采购应当严格按照批准的预算执行。

10. 什么是预算外资金?

预算外资金是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规或具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的，未纳入国家预算管理的各种财政性资金，是国家预算必要的财力补充。预算外资金的征收对象、提留比例，都由国家规定。各项预算外资金，一般都有指定的用途，不得随意挪用。各地方、部门和单位都必须按照国家的有关规定，自行组织好预算外收入，合理安排使用预算外支出。

预算外资金范围主要包括：法律、法规规定的行政事业性收费、基金和附加收入等；国务院或省级人民政府及其财政、计划（物价）部门审批的行政事业性收费；国务院以及财政部门审批建立的基金、附加收入等；主管部门从所属事业单位集中的上缴资金；用于乡镇政府开支的自筹和乡统筹资金；其它未纳入预算管理的财政性资金。国

有企业税后留用资金、事业单位的经营、服务性收入，不作为预算外资金管理。

预算外资金具有以下特点：(1) 自主性。预算外资金由各地区、各部门和各单位按照国家的有关规定，自行收取或提取，自行安排使用，各地区、各部门和各单位对预算外资金拥有支配权和使用权，其他任何部门和单位都不能无偿平调。(2) 专用性。预算外资金是为了解决某些具体的需要或专项用于某项事业而设立的，具有特定的用途，专款专用，原则上不能挪用。每一项预算外资金设立的同时，都要规定收入或提取的范围、标准和支出用途。(3) 分散性。预算外资金项目繁多，分散于各地区、部门和企业事业单位，是一种非集中性的、分散的财政资金。(4) 法定性。预算外资金的收支范围、提留标准、使用原则以及管理方法等，都是由国家统一规定的，任何部门和单位不得擅自扩大范围、提高标准和随意改变支出用途，否则属于违反财经纪律的行为。

预算外资金是国家财政性资金，不是部门和单位的自有资金，所以必须纳入预算管理。我国预算外资金在财政性资金中占有较大比重，加强预算外资金管理，具有更为重要的意义。按照综合财政管理的要求，对能够纳入预算内的预算外资金，都要纳入预算；对目前暂不能纳入预算的预算外资金，也要按照预算管理的要求进行管理。1996 年国务院制发了《关于进一步加强预算外资金管理的决定》，重新明确了预算外资金的定义与范围，将 13 项数额较大的政府性基金（收费）纳入财政预算，实行收支两条线管理，加强财政、审计监督。为贯彻党的十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》中提出的“加强财政专户管理，逐步实行预算内外资金统管的财政综合预算”的精神，2001 年，国务院转发了财政部《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见》，要求将各部门的预算外收入全部纳入财政专户管理，有条件的纳入预算管理，部门预算要全面反映部门及所属单位预算内外资金收支状况。目前，预算外资金收支两条线改革正在深化当中。

11. 什么是财政专户?

财政专户是指财政部门在银行开设的用于对预算外资金收支进行统一核算和集中管理的专门账户，是加强预算外资金管理的重要措施之一。

1996年，国务院下发《国务院关于加强预算外资金管理的决定》(以下简称《决定》)，《决定》规定预算外资金要上缴财政专户，实行收支两条线管理。部门和单位的预算外收入必须上缴同级财政专户，支出由同级财政按预算外资金收支计划和单位财务收支计划统筹安排，从财政专户拨付，实行收支两条线管理。国家机关和受政府委托的部门、单位统一收取和使用的专项用于公共工程和社会公共事业的基金、收费，以及以政府信誉强制建立的社会保障基金等，收入全额缴入同级财政专户，支出按计划和规定用途专款专用，不得挪作他用，收支结余可结转下年度专项使用；各部门和各单位的其他预算外资金，收入缴入同级财政专户，支出由财政结合预算内资金统筹安排，其中少数费用开支有特殊需要的预算外资金，经财政部门核定收支计划后，可按确定的比例或按收支结余的数额定期缴入同级财政专户。

财政专户储存的具体运作过程是：各级财政部门在银行开设预算外资金代管专户，各单位在银行分别开设预算外资金“收入上解”和“支出结算”两个账户。“收入上解”账户反映单位的预算外资金收入情况，并定期结转同级财政部门在银行开设的预算外资金代管专户；“支出结算”账户反映单位对财政部门批准拨回资金的使用情况。各单位的预算外资金收入，要及时足额交存财政代管专户，不得擅自截留；各单位使用资金要按规定向财政部门报送年度计划和按季分月计划，并按财政部门批准的计划使用资金，不得擅自将预算外资金收入直接转入支出账户进行坐支。

12. 什么是政府投资?

社会总投资可以分为政府投资和非政府投资（企业和居民投资）两大部分。政府投资是指政府为了实现预期的社会效益和宏观经济效益，将一部分财政资金转化为公共部门的资产，以满足社会公共需要的经济行为。政府投资可从四个方面进行把握：(1) 投资的主体是国家或政府，包括中央政府和地方政府。(2) 投资的目标是获得社会效益和宏观经济效益。(3) 投资的资金来源是财政资金。(4) 投资的结果是形成公共部门的资产。

政府投资是社会总投资不可或缺的一个有机组成部分，其重要意义在于：(1) 政府投资是克服市场在资源配置中存在的某些“失灵现象”的必要手段。在一些外部效应明显、投资数额巨大、周期长、回收慢、无盈利或低盈利，如能源、通信、交通、农业以及治理大江大河和治理污染等有关国计民生的领域和项目上，政府投资占有不可替代的重要地位。(2) 政府投资是进行宏观调控、优化资源配置、促进国民经济持续协调发展的重要手段。政府投资可以用以加强国民经济的薄弱环节，及时克服经济发展中的“瓶颈”制约，也可以通过参股、持股、控股形式，引导全社会的投资流量和方向，以实现资源优化配置和国家的宏观调控目标，促进经济的协调发展。(3) 政府对教育、科研、文化、卫生等领域的投资，是推动科技进步、提高经济增长质量和效率、促进社会全面进步的重要推动力量。1998 年至 2002 年，我国共发行了 6600 亿元的长期建设国债，安排项目总投资规模 32800 亿元，形成了一大批新增生产能力，有力地拉动了经济增长。

与企业和居民等私人部门的非政府投资相比，政府投资具有以下特征：(1) 投资对象的公共性、基础性。政府投资着眼于为全体公民和各类社会经济主体提供生产和生活必需的基础性的公共条件，如基础设施等。(2) 投资目标的社会性。与非政府投资追求经济效益最大化的目标不同，政府投资通常追求的是社会效益、生态环境效益和宏

观经济效益的最大化，必要的时候甚至牺牲经济效益。(3) 投资决策的复杂性。由于社会综合效益难以用统一的标准来衡量，因而政府投资项目的确定，往往要经过复杂的行政甚至法律程序，并通过层层审批才能完成。(4) 投资在不同经济发展阶段的侧重性。在经济起飞阶段，政府在社会基础设施等基础性项目上的投资具有较强的经济增长拉动作用；在经济发达阶段，非政府投资力量逐步壮大，政府投资规模将逐步缩小，并将更多地转向能够提高社会整体福利水平的教育、科学和文化体育等事业上来。

对政府投资有不同的分类方法，最常见的是按照投资的经济性质分类，可以分为生产性投资和非生产性投资。生产性投资是指对物质生产领域为形成固定资产和流动资产而进行的投资，如对国有企业的固定资产投资、流动资金、挖潜改造和科技三项费用以及支援农村生产支出等；非生产性投资是指对非物质生产领域的投资支出，如国家党政机关、社会团体、文教、科学、卫生等部门的办公用房和住宅建设。

政府投资在各国社会投资中所占的比重存在着相当大的差异。影响各国政府投资比重的主要因素有：(1) 经济体制。通常情况下，实行计划经济，政府投资在社会投资总额中所占的比重较大；实行市场经济，非政府投资在社会投资总额中所占的比重较大。(2) 经济发展阶段。一般情况下，欠发达国家和中等发达国家的政府投资占社会总投资的比重较大；发达国家的非政府投资所占的比重较大。

13. 什么是财政补贴？我国财政补贴主要包括哪些内容？

财政补贴是财政参与收入分配的一种特殊方式，是政府为了履行其社会经济职能，对企事业单位或个人给予的一种无偿支出。财政补贴通过相对价格体系的变化来改变资源配置结构、供给结构和需求结构，是调节分配结构的政策工具。从性质上看，财政补贴是通过政府进行的一种社会产品再分配过程。

财政补贴根据不同需要可以有不同的分类。按补贴的项目与形式分，可以分为价格补贴、职工生活补贴、企业亏损补贴、利息补贴等。按补贴环节分类，可分为生产环节补贴、流通环节补贴和消费环节补贴。按补贴的形态分类，可分为现金补贴和实物补贴。按政府是否明确地安排支出分类，可分为明补和暗补。按补贴的接受主体分类，可以分为企业补贴和居民补贴。我国通常所说的财政补贴主要指价格补贴和企业亏损补贴两大类，其他还有财政贴息、税前还贷、职工生活补贴、税收支出等形式。

价格补贴是指为缓解价格矛盾，稳定人民生活，经国家批准通过预算安排给予生产者和消费者的一种政策性价格补贴支出。价格补贴与经济体制改革密切相关。党的十一届三中全会以来，对价格体系进行了改革，调整了不合理的比价关系，放开了绝大部分商品的价格，带来了某种程度的价格上涨。为了使人民群众的消费水平不致下降，同时协调好各方面的利益关系，政府选择了财政补贴的方式予以协调，主要包括：农副产品价格补贴、农业生产资料价格补贴、工矿产品价格补贴、国家批准的其他政策性价格补贴、职工生活补贴。价格补贴对维持社会经济稳定、物价稳定、支持价格体制改革、促进农业、能源等基础产业发展起到了积极的作用。但是价格补贴的对象和环节不够合理，在一定程度上造成了市场价格扭曲，另外由于经验不足、管理不善和改革不配套等多种相关因素制约，致使补贴的范围过宽，数额过大，财政负担过重。

企业亏损补贴是指企业由于配合国家实施有关宏观经济政策而导致亏损后，经国家批准通过预算安排给予企业的一种政策性补贴，主要包括工业企业、商业企业、粮食企业、其他企业亏损补贴。企业在政策性亏损之外，还有经营性亏损。原则上讲，经营性亏损应由企业自己承担，国家财政不予补贴。但由于我国国家和国有企业之间产权关系模糊，职责不清，因此在现实经济生活中，很难明确区分企业政策性亏损和经营性亏损的界限，往往是政策性亏损掩盖经营性亏损，经营性亏损也同样得到财政补贴，不仅造成财政支出的效率低、浪费

大，加重了国家财政负担，而且使得企业缺乏应有的生存竞争压力，不利于企业改善经营管理水平，不利于国有资产的保值增值。

财政贴息是指政府帮助用款单位归还技改项目贷款或储备商品贷款的部分或全部利息，或者对财政性贷款只要求收回本金，少收或免收利息，其实质是对企业成本价格提供补贴。在财政资金不足的情况下，财政贴息是鼓励企业贷款和银行投资发展社会经济发展项目的一种重要措施，对支持国有企业和经济发展，保障国民经济平稳运行起着重要作用。税前还贷是指政府在计算企业应税所得时，将企业应当归还的贷款从中扣去，其实质是免去了企业的一部分税款，相当于政府为企业还了一部分贷款。职工生活补贴是指职工在工资收入以外，从国家增加财政支出或减少财政收入的措施中另外获得的收入，主要包括粮食、副食、交通、房租、冬季取暖等补贴，其实质是对职工工资的一种补充。税收支出又称税式支出，是对一组税收优惠的概称，这些优惠包括减税、免税、退税和税收抵免等，是以特殊的法律条款规定的、给予特定类型的活动或纳税人以各种税收优惠待遇而形成的税收收入损失或放弃的税收收入。

我国今后应该不断改进财政补贴机制和管理方式，逐步取消传统意义上的企业亏损补贴和价格补贴，建立健全为宏观调控服务的，关系国计民生的调控性财政补贴制度。

14. 什么是财政周转金？

财政周转金作为一种小型政策性信用形式，产生于20世纪60年代，当时只有工业小型技措贷款和支农周转金两种。改革开放以后，为了缓解财政资金供需矛盾，提高资金使用效率，根据财政周转金可多次有偿使用的特点，中央财政和地方财政开始设立多种形式的财政专项周转金。从1985年起，相继设立了支农周转金、工业技改周转金、商贸周转金、文教行政周转金、扶贫发展周转金、边境建设周转金等财政专项周转金。经过长期的积累，到1997年底，全国财政周

转金本金总额达到1172.78亿元，其中，中央本级财政周转金71.99亿元，占6.1%；地方各级财政周转金总额为1100.79亿元，占93.9%。

财政周转金主要来源于各级财政预算支出安排的有偿使用资金以及周转金的占用费和存款利息，主要用于支农、扶贫、技术改造、科技开发、校办产业等方面，使用期限一般为1至3年，占用率根据项目的产业类别、使用期限等因素确定。财政周转金历史作用主要表现在：财政资金由无偿拨付改为有偿使用，提高了财政资金的使用效益，促进了经济和各项事业的发展，并为财政培养了财源。

但是由于财政周转金过多地直接涉及企业微观经济活动，不利于企业的平等竞争，不利于财政与银行职能的正常分离，不利于政府行使其宏观调控的职能，1997年12月6日，国务院下发了《关于深化金融改革，整顿金融秩序，防止金融风险的通知》，把整顿财政信用作为深化金融改革、整顿金融秩序的重要内容之一。此后不久，国务院对财政周转金进行了整顿，接着又做出了取消、终止财政周转金的决定。按照《整顿财政周转金方案》的要求，整顿财政周转金的工作在2000年年底以前完成。

15. 什么是财政结余和财政净结余？

财政结余是指国家财政收入大于支出的余额，可分为当年结余和滚存结余。当年结余是指当年国家预算执行结果收大于支的余额；滚存结余是指历年财政累计结余和当年结余的总和。滚存结余扣除结转下年支出后的余额叫财政净结余。财政结余在货币形式上表现为银行的财政性存款；在物质形态上，表现为国家集中起来的尚未动用的社会产品。

保持适量的财政结余，有利于保障以后年度的财政收支平衡，有利于国民经济稳定发展。我国预算法第34条规定，各级政府预算的上年结余，可以在下年用于上年结转项目的支出；有余额的，可以补

充预算周转金。在实际经济生活中，动用财政结余，要考虑财政信贷的综合平衡，并且在流通领域中确有可供动用的物资储备。如果不破坏财政信贷的综合平衡，在流通领域中也确有可供动用的物资储备，适当动用以前年度的财政结余，有利于财政资金的充分运用，促进国民经济的发展。但也存在一些不同看法，认为财政结余作为银行的信贷资金来源已经贷放给工商企业用于物资库存，因此，动用财政结余就会发生同一笔资金同时作两种安排的现象，从而会引起社会总供给与社会总需求的失衡。

16．什么是财政赤字？什么是软赤字、硬赤字？财政赤字有哪些弥补方式？

财政赤字是财政支出大于财政收入而形成的差额，由于会计核算中用红字处理，所以称为财政赤字。

根据统计口径的不同，财政赤字可分为硬赤字和软赤字。所谓软赤字是指未经债务收入弥补的赤字，其统计口径是：经常收入－经常支出（包括债务付息支出）。所谓硬赤字是指用债务收入弥补收支差额以后依然存在的赤字，其统计口径是：（经常收入＋债务收入）－（经常支出＋债务支出）。两者的主要差别在于，债务收入是否计入正常收入之中；债务的清偿是否计入正常支出之中；软赤字可以通过发行公债来弥补，硬赤字只能通过向中央银行透支来弥补。由于债务收入是一种需要偿还的特殊收入形式，所以软赤字更为准确地反映了财政收支的对比关系，没有人为缩小赤字规模，世界上多数国家采用软赤字的统计口径。

我国建国以来，对财政赤字的统计有两种不同的方法。1950 年发行人民胜利折实公债，1954 年开始发行经济建设公债，将公债收入列入预算收入，公债的还本付息列为预算支出，外债收入和外债的还本付息也分别列入预算收入和预算支出。按此计算后，支出超过收入的差额才叫赤字（硬赤字）。这种把借债（不包括向银行的透支和

借款）视同收入，债务的还本付息列为支出的作法延续了多年。1979年以来，除1981年发行国库券明确是为了弥补1980年中央财政赤字外，其他债务收入（不包括向银行的借款）都列为预算收入。1993年起，我国计算财政赤字时，改变了以往的统计方法，开始采用软赤字的口径，即债务收入不列入经常收入，债务还本支出不列入经常支出，财政部公布的赤字均为软赤字。我国预算法第27条规定，中央政府公共预算不列赤字。中央预算中必需的建设性投资的部分，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，但借债应当有合理的规模和结构。

财政赤字的弥补方式主要有：(1) 增收减支。这是比较理想的方式，但由于增加收入会受到纳税人的抵制，削减支出会受到支出刚性的制约，采用起来难度较大。(2) 动用结余。前提是财政有结余。在此前提下，如果动用，还要考虑财政、信贷的综合平衡问题。(3) 向中央银行透支或借款。这种方式很简单，但事实上是凭空创造购买力，影响货币的流通，一般情况下政府不会采用这种方式。(4) 发行公债。这种方式是通过购买力的转移来弥补赤字，一般认为比较理想，但由于不同的公债认购者对货币流通、进而对社会总供求会产生不同的影响，所以还要具体情况具体分析。

17. 什么是国债?

国债是指中央政府在国内外发行债券或向外国政府和银行借款所形成的国家债务。国债是一种非经常性的财政收入，国家发行债务或借款实际上是筹集资金。国债的发行必须遵循信用原则：有借有还。债券或借款到期不仅要还本，而且要付一定的利息。国债具有偿还性，同时又是一种预期的财政支出，这与无偿性的税收是不同的。国债还具有认购上的自愿性，除极少数强制国债以外，人们是否认购、认购多少，完全由自己决定。国债是一个特殊的债务范畴，国债的信用基础建立在国家主权、政府信誉以及政府可支配社会财富和资源之

上。由于国债的信用程度较高，所以通常又被称为“金边债券”。我国国债包括财政部对国内商业银行和其他投资者发行的各种政府债券、财政部在国际资金市场发行的外币债券以及国家财政“统借统还”的其他政府外债。根据我国预算法第28条之规定，除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。

除了内债和外债的区分，按发行场所，国债可分为短期国债、中期国债、长期国债；按认购方法，可分为强制国债、自由国债；按发行方式，可分为公开招募国债、中央银行认购国债、交付国债；按利息形式，可分为有息国债、无息国债、有奖有息国债、贴息国债；按内容，可分为实物国债、货币国债与折实国债；按可否买卖，可分为自由流通国债和非自由流通国债等。

国债的功能主要有：(1) 弥补财政赤字。通过发行国债弥补财政赤字，是国债产生的主要原因，也是现代国家的普遍做法，实质是将不属于国家支配的资金在一定时期内让渡给国家使用，是社会资金使用权的单方面转移。(2) 筹集建设资金。这一功能从我国1998年发行国债用于重点工程建设和固定资产投资等方面可以清楚地看到。(3) 调节经济。国债是对国民生产总值的再分配，这部分财力用于生产建设，将扩大社会的积累规模，改变积累与消费的比例关系；用于消费，则扩大社会的消费规模。用于弥补财政赤字，就是平衡社会总供给和社会总需求关系的过程。

国债不仅形成一种当前的社会负担，而且在一定条件下（偿还期长，使用效益低，债务规模扩大）还会向后推移。各国实践表明，完善对国债发行与流通的管理，提高国债资金的使用效益，对国债规模适度与否做出合理及时的判断，建立科学的国债偿还制度等是加强国债管理的重要内容。

18. 什么是外债?

根据国家外汇管理局的解释，我国外债是指中国境内的机关、团

体、企业、事业单位、金融机构或其他机构对中国境外的国际金融组织、外国政府、金融机构、企业或其他机构用外国货币承担的具有契约性偿还义务的全部债务。以本国政府为债务人向境外发行的债务只是外债的一部分。

按照借债和偿债方式的不同，我国外债可分为统借统还外债、统借自还外债和自借自还外债三种形式。统借统还外债即国家统借统还外债，通常由财政部办理，其收支列入中央预算。统借自还外债一般是指由有权受理外国政府贷款和国际金融组织贷款的政府部门（包括财政部、中国人民银行、外经贸部等）代为借入，由地方或部门等用款单位自己偿还的外债。政府部门充当对外借款人，实际上就是对这些债务进行了担保，为维护国家和政府信誉，在用款单位不能清偿外债时，这部分债务往往直接或间接地转化为政府债务。近些年来，我国统借自还外债中相当大一部分最后由国家财政偿还，还有一部分由财政对用款单位给予免息、贴息或垫息的照顾。自借自还外债即地方、部门等用款单位直接借入的外债，对于自借自还外债，政府没有偿债责任，从1995年起也不再允许政府对其担保。但在实际运行中，还存在着政府部门为自借自还外债担保的情况。为了维护国家信誉，国家财政还为一些自借自还外债直接承担还债责任。因此，统借自还和自借自还外债都可能转化为统借统还外债。

衡量外债负担与限度的指标主要有三个：（1）以当年外债本息偿还额与当年贸易和非贸易外汇收入之比计算的外债偿债率，国际标准为20%；（2）以外债余额与当年国内生产总值之比计算的外债负债率，国际标准为25%；（3）以外债余额与当年贸易与非贸易外汇收入之比计算的外债债务率，国际标准为100%。其中外债负债率是一项综合指标，全面反映本国偿债能力与外债规模的对应关系；而外债债务率和外债偿债率则是衡量外债负担的专门指标，反映本国实际偿还外债的可能性。我国的外债风险指标都在安全线以下，1998年外债负债率为15.2%，外债债务率为70.4%，外债偿债率为10.9%，表明我国的外债国际信誉度很高。

19. 什么是债务余额、国债负担率、国债偿债率和债务依存度?

债务余额是指一个国家截止到某一时期（一般是以年为单位）各种借款、发行的债券等所有债务的数额，是标识国债规模的一个重要数据。它和国债负担率、国债偿债率、债务依存度等指标相配合，形成一套具体考核国家债务发行规模是否适度的综合指标体系。

国债的应债来源从国民经济总体来看是国内生产总值（GDP），所以国债规模是否适度通常是用当年债务余额占当年国内生产总值的比重来衡量，这一比重被称为国债负担率。该数值越低，表明全社会应债能力越强。其计算公式为：国债负担率＝（当年债务余额/当年GDP）×100%。具体来讲，国债负担率表明百元国内生产总值所承担的债务情况，反映国民经济总体对赤字和债务的承受能力，它是衡量国债规模的宏观指标，不仅揭示一国国债负担的情况，也反映国债规模与国内生产总值增长的相互关系。欧洲货币联盟签定的《马斯特里赫特条约》规定这一指标不得高于60%。我国国债负担率1998年首次突破10%，达到10.2%，以后逐年上升，1999年为12.69%，2000年为14.55%，2001年为16.27%。国债负担率远低于国际上的安全控制线，主要原因是我国财力集中程度低，国家财政收入、中央财政收入，尤其是财政预算内收入占国内生产总值的比重远低于世界平均水平。

国债偿债率是指当年国债还本付息额与政府财政收入的比率，计算公式为：国债偿债率＝（当年国债还本付息额/当年政府财政收入）×100%。国债的有偿性决定了国债的规模最终要受到一定时期国家财政状况的制约，政府发行的国债最终要用财政收入来还本付息，所以国债偿债率指标反映了政府财政的偿债能力，表明了当年财政收入所承担的还债负担，即当年的财政收入中用于偿还债务的部分占多少份额。国债偿债率的一般性警戒指标为10%。我国国债偿债率在

1995 年为 14.15%，首次超过 10%的警戒线，至 1998 年最高达到 23.82%，其后逐年下降，2001 年为 8.18%。我国的国债是由中央政府发行并偿还的，由于中央财政收入比重偏低，导致中央政府的偿债率自 1995 年以来始终维持在 30%左右，总体上是偏高的。

国债规模还受政府偿债能力的制约，一般用当年国债发行额占政府财政支出的比重表示政府财政支出对于债务收入的依赖程度，这一比重被称为债务依存度。其计算公式为：债务依存度 =（当年国债发行额/当年政府财政支出）×100%。我国国债是由中央财政借用和偿还的，债务依存度往往是指中央财政支出对债务的依存度。根据国际通用的控制指标，全国财政支出债务依存度一般在 15%—20%之间为宜，中央财政支出债务依存度在 25%—30%之间为宜。我国全国财政支出的债务依存度 1995 年至 2001 年，一直维持在 20%以上，中央财政支出债务依存度从 1994 年起连续超过 50%，且均呈不断上升趋势，债务依存度明显偏高。从债务依存度和财政支出结构来看，我国的债务规模应当加以适当控制。

20. 什么是财政监督?

财政监督有广义和狭义两种含义。广义的财政监督是指政府的财政管理部门以及政府的专门职能机构，对国家财政管理对象的财政收支与财务收支活动的合法性、真实性、有效性，依法实施的监督检查、调查处理与建议反映的活动。代表国家对财政分配活动实施监督的主体，有人民代表大会及其常委会，有政府的财政部门、审计部门、税务部门等。

我们通常所指的财政监督是指狭义的财政监督，即各级财政机关在财政管理过程中依照国家有关法律法规对国家机关、企事业单位及其他组织涉及财政收支事项及其他相关事项进行的审查、稽核与监督检查活动。财政监督体现财政管理的本质属性，它与资金应用同步进行，其主要作用就是及时发现和纠正预算执行中的偏差，保证财政分

配的合法、科学和有效。

财政监督的范围包括：预算监督，即依据《中华人民共和国预算法》对各级财政预算、预算执行、决算进行监督检查；税务监督，指财政机关依法对税务机关和纳税人执行税法的情况进行监督检查，保证税款及时、足额上缴国库；国有资产监督，即财政机关监督国有资产使用者要依法、合理、有效使用国有资产，防止国有资产流失，提高国有资产使用效益；财务会计监督，即财政机关依据会计法和有关会计法规制度对企事业单位的各项财务会计制度和会计师事务所等中介机构的执业进行监督；预算外资金监督，指财政机关依法监督预算外资金的收入和支出、使用的合法性和有效性。

二、财政收入

1. 什么是财政收入？我国财政收入主要包括哪些内容？

财政是以国家为主体的分配活动，财政收入首先可被理解为一个过程，这一过程是财政分配活动的一个阶段或一个环节，在其中形成特定的财政分配关系。同时，财政收入又是一定量的货币收入，即国家凭借公共权力筹集的以货币表现的一定量的社会产品的价值。

我国现行财政收入仅指预算内收入，还包括预算外基金收入。1994 年税制改革后，债务收入不再列入经常性财政收入，债务收支单独核算。根据财政部编制的预算收入表所列示的内容，除债务收入以外，财政收入包括各项税收、企业亏损补贴、国有股减持收入、征收排污费和城市水资源费收入、其他收入、专项收入和教育费附加收入等共七大类。税收包括工商税（增值税、营业税和消费税）、所得税、关税、农业各税和其他所有各项税收。其他收入和专项收入具体指规费收入、事业收入和外事服务收入、国有资产管理收入、罚没收入等。其中规费收入是指国家机关为居民或团体提供特殊服务或实施行政管理所收取的手续费和工本费，如工商企业登记费、商标注册费、公证费等。税收收入是财政收入的主要来源，2001 年各项税收收入占全国财政收入（不包括债务收入）的比重是 93.4%。

财政收入规模是衡量国家财力和政府在社会经济生活中职能范围的重要指标，制约财政收入规模的主要因素有经济发展速度、经济效益水平和社会分配体制与政策，合理确定财政收入规模是保证社会经济健康运行、社会资源有效配置、收入分配公平合理的必要条件。我

国财政收入在总体上存在“两个比重偏低”，一是全国财政收入占GDP的比重明显偏低，1995年为10.7%，以后每年增长1—2个百分点，2001年为17.1%，既低于发达国家，也低于发展中国家，这与我国收入分配政策向企业和个人倾斜的特征相关；二是中央财政收入占全国财政收入的比重偏低，1994年分税制改革后，加大了中央财政收入比重，其比重达到50%左右，2001年增长较大，达到60%，但整体上看，中央财政的可支配财力占全国财力盘子的比重仍比较低。

2.什么是债务收入?

债务收入是一种非经常性的财政收入，它是当税收等财政收入不足以为政府公共财政支出提供资金时，政府通过发行国债筹集到的收入，是政府可支配资金的又一项来源。债务收入主要用来弥补财政赤字、筹集建设资金、实现政府对经济的宏观调控。根据债务收入来源的不同，债务收入可分为国内债务和国外债务（外债）、中央政府债务和地方政府债务等。我国外债规模很小，大部分债务收入来自于国内。另外，我国预算法规定地方政府不能发行债务，因此中央政府债务收入是我国债务收入的唯一合法形式。

同财政收入的主体——税收收入相比，债务收入具有偿还性、自愿性的特征：在取得债务收入的同时，政府就承担了未来还本付息的财政支出；人们是否认购国债、认购多少是由自己决定的，不具有强制性。

债务收入与税收收入的规模应当具备合理的比例。为了实现公共产品的有效配置，政府部门的经常性支出原则上应当通过税收方式来筹集，因为债务收入的使用和偿还存在明显的期限差距，受益者往往不是成本的承担者，把债务收入作为政府部门的经常性支出资金来源，会使公共产品的提供规模出现无限扩张的趋势，从而超过有效率的水平。政府的资本性支出原则上可不以税收作为唯一的筹资渠道，

还可通过发行国债取得债务收入，将成本分摊到以后各期，以利于社会做出符合效率要求的抉择，但债务收入也只能以政府合理的资本性支出需要为限。近年来，我国债务收入呈逐年上升趋势。1998 年以来实行的积极财政政策，以发行国债来弥补财政赤字，增加基本建设投资，推动了我国经济的快速增长。

3. 什么是税收？税收的基本特征是什么？

税收是国家为实现其公共职能而凭借其政治权力，依法强制、无偿地取得财政收入的一种活动或手段，它既是国家参与社会产品分配和再分配的重要手段，又是国家财政收入的主要来源，是国家实行宏观调控的一个重要经济杠杆。税收的征收主体是国家；征税的目的是提供公共物品、实现公共职能；税收的权力依据是国家的政治权力；税收的实现必须依法进行，依法征税必须有确定的征收标准。税收制度构成的基本要素包括：纳税人、课税对象（如消费品）、计税依据（如消费品的销售收入）、税目、税率、纳税期限、纳税环节、起征点与免征额、减税免税和违章处理等。

税收的基本特征是强制性、无偿性和固定性。（1）税收的强制性是指税收要依托于国家政治权力，通过制定各项税收法律规范进行征收和管理，任何单位和个人都必须依法纳税，不得违抗。随着政府运用税收提供公共产品的能力以及社会整体上依法征、纳税意识的提高，税收的强制性会逐渐转化为自愿性。（2）税收的无偿性是指国家征税以后，不需要偿还，也不需要对纳税人付出任何代价。税收的无偿性是相对的，实质上是指税收的非直接偿还性。因为税收是政府提供公共产品的物质来源和保证，而公共产品即是政府对纳税人和社会整体性的偿还。（3）税收的固定性是指征税标准和依据必须事先以法律的形式加以明确规定，具有确定性和稳定性。纳税人必须依法纳税，而政府也必须依法征税，不得随意变更。税收的固定性与税收法定原则的普遍采用、防止征税权的滥用、保护纳税人合法权利等密切

相关。

税收分类的标准和方法很多，其中根据课税对象的性质进行分类是各国最常用的分类方法，也是最能反映现代税制结构的分类方法。概括起来，税收分类方法主要有以下几种：（1）按照课税对象的性质，可分为所得课税、商品课税、财产课税、行为课税、财产课税几大类。（2）以税负能否转嫁为标准，可分为直接税和间接税。税负不能转嫁的称为直接税，税负能够转嫁的称为间接税。（3）按照课税标准分类，可分为从量税和从价税。按课税对象的数量、重量、容量或体积计算的税称从量税，按课税对象的价格计算的税称为从价税。（4）按税收与价格的关系，可分为价内税和价外税。税金构成价格组成部分的税称为价内税，税金作为价格之外附加的税称为价外税。（5）按税种的隶属关系划分，可分为中央税、地方税和中央地方共享税。我国中央税包括关税、消费税、车辆购置税、船舶吨税和海关代征的增值税。中央地方共享税包括增值税（不含海关代征的部分）、营业税、资源税、印花税、城市维护建设税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税等。地方税包括城镇土地使用税、土地增值税、车船使用税、屠宰税、筵席税、农业税、牧业税及其地方附加等。

目前，我国共设有 29 种税，按照各税种的性质和作用，大致可分为 7 大类。（1）流转税类。包括增值税、消费税、营业税和关税等 4 种税。这些税种通常是在生产、流通或者服务领域中，按照纳税人取得的销售收入、营业收入或者进出口货物的价格（数量）征收的。（2）所得税类。包括企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税等 3 种税。这些税种是按照生产、经营者取得的利润或者个人取得的收入征收的。（3）资源税类。包括资源税和城镇土地使用税等 2 种税。这种是对从事资源开发或者使用城镇土地者征收的，可以体现国有资源的有偿使用，并对纳税人取得的资源级差收入进行调节。（4）财产税类。包括房产税、城市房地产税和遗产税（目前尚未开征）等 3 种税。（5）特定目的税类。包括城市维护建设税、耕地占

用税、固定资产投资方向调节税（目前暂停征收）、土地增值税、车辆购置税、燃油税和社会保障税（最后两种税目前尚未开征）等7种税。这些税种是为了达到特定的目的，对特定对象进行调节而设置的。（6）行为税类。包括车船使用税、车船使用牌照税、船舶吨税、印花税、契税、证券交易税（目前没有立法开征）、屠宰税和筵席税等8种税。这些税种是对特定的行为征收的。（7）农牧业税类。包括农业税（含农业特产税）和牧业税等2种税。这些税种是对取得农业收入或者牧业收入的企业、单位和个人征收的。

在我国税收体系中有“工商税收”这一特殊概念。通常所说的工商税收是指对一切从事工商业经营的单位和个人，就其产品销售收入或业务收入征收的各种税收，如增值税、消费税、营业税、资源税等。

4. 什么是直接税和间接税？

税制结构有“两大税系论”和“三大税系论”两种主张。“两大税系论”强调税制主要由直接税和间接税构成，依据税收负担能否转嫁，税收可分为直接税和间接税。直接税是指税负不能转嫁于他人，需纳税人直接承担的税种，如各类所得税和一般财产税；间接税是指税负可以转嫁于他人，纳税人只是间接承担税负的税种，如各类商品税。税负转嫁的基本方式有两种，即前转和后转。前转又称顺转，指纳税人通过抬高销售价格将税负转嫁给消费者。后转又称逆转，指纳税人在无法实现前转时，通过压低进货的价格将税负转嫁给上一环节的销售者或生产者的方式。

由于税负的转嫁直接关涉税收的最终归宿和税法的实际执行效果，因此直接税和间接税的划分和比例确定，对于科学、合理地确定税种分类和税制结构，有效实现国家税收的调节和分配职能具有重要的意义，对于税收理论的发展也有重要的促进作用。但这种分类方法也有非科学的一面。因为税负能否转嫁不仅取决于税收的性质和特

点，而且取决于客观的经济条件。有些税种看起来似乎可以转嫁，但在一定经济条件下却未必可以转嫁出去。税负转嫁总是有条件的，仅仅凭借理论预期断定哪些税可以转嫁，哪些税不能转嫁，并依此分别称之为直接税和间接税，也是不尽科学的。

在进行国际税制比较时，通常按主体税种的不同，将税制模式划分为三种类型：（1）盎格鲁撒克逊型，以英国、美国为代表，以所得税等直接税为主体税种；（2）拉丁欧洲型，以法国、意大利为代表，以间接税为主体税种；（3）中间型，以德国为代表，其税制是直接税与间接税并重。此外，一般认为，发达国家因其企业、居民收入较高，故以所得税为主体的直接税往往占有较大比重；发展中国家因其经济欠发达且又需要大量财政收入，一般以商品税为主体的间接税占比重大。但以上概括是相对的，欧盟国家虽属发达国家，但以增值税为主的间接税却占很大比重。通常认为，一国的税制结构与其历史传统、经济发展水平、国家经济政策选择等各方面因素有关，直接税更直接地调整收入分配、调节社会公平，而间接税多对流通环节征税，不直接影响最终所得，对经济行为的扭曲较弱，更能体现税收中性的原则。

我国直接税的主体税种包括企业所得税和个人所得税；间接税主体税种包括关税、增值税、营业税和消费税。在总体税收收入中，间接税四大税种收入占60%以上。今后应适当提高直接税比重，尤其是个人所得税的比重。

5. 什么是名义税负和实际税负？

税收负担是指纳税人因向国家缴纳税款而承受的收入损失和利益牺牲，它反映了国家与纳税人之间的利益分配关系，通常以税收收入和可供征税的税基之间的比例关系表示。税负水平是税制的核心问题，体现税收与政治、经济之间的相互关系。合理确定一个国家的税负水平，对确保政府满足公共需要的财力，调节经济结构，促进经济

发展，保证政治稳定，都有重要的意义。

根据税收负担的真实度，可将税收负担划分为名义税负和实际税负。名义税负是指根据税收法律和法规的规定所应缴纳的税额与相应经济指标之间的比例。实际税负是指纳税人在税收法律和法规规定所应缴纳的税额基础上，扣除税收减免、税收饶让、税收抵免等各种税收优惠，以及通货膨胀、税务腐败、延迟纳税等因素造成的不足缴纳以后，所实际缴纳的税额与相应经济指标之间的比例。

名义税负与实际税负的之间的偏离程度体现了税收法律法规约束力的强弱，是改革税制、完善立法、规范执法的标准和依据。一般而言，名义税负会高于实际税负，二者的偏离程度越大，意味着税收分配的非公平性越显著。因此，在税制设计、税收立法和税收执法中，应尽量使名义税负同实际税负相接近，以体现税收的公平性。

6. 什么是宏观税负、中观税负和微观税负？

按照税收负担所涉及的范围的不同，可将税负划分为宏观税负、中观税负和微观税负，它们也是衡量税负轻重的重要指标。

宏观税负是指一国全体纳税人所缴纳的全部税收占当年 GDP 的比重，反映一国总体税负水平，显示税收政策和法律对经济影响的总体效应。研究宏观税负，旨在解决税收在宏观方面促进国民经济和社会稳定发展中带有全局性、关键性的问题。目前我国宏观税负水平在呈连年上升趋势，这与经济高速发展、税收征管水平不断提高密切相关。同世界上大多数国家相比，我国的宏观税负水平并不高，但如果加上大量的税外收费，宏观税费水平是偏高的。

中观税负是指一定地域或国民经济某一部门的全体纳税人所缴纳的全部税收占当年该地域或部门经济产出的比例。研究中观税负，可以确定税收在促进地区经济和部门发展中合适的课征范围、强度及课征结构等目标，从而正确处理地区经济、部门经济发展与总体经济发展的关系。确定合理的中观税负水平，对于改变我国区域、产业经济

发展不均衡的现实国情意义重大。

微观税负是指某一纳税人在一年或某一经济事件过程中，所缴纳的全部税收占同期或该事件的经济收入的比例。微观税负的纳税主体一般是具有某种共同特点或彼此间关系密切的某类纳税人，而不是单个纳税人或无关联性的纳税人。研究微观税负，目的是要解决微观经济领域中税收负担的公平合理问题，从而促进社会主义市场经济体制的进一步发展和完善。

7. 什么是比例税率?

税率是应纳税额与征税对象应税额之间的比例，是应纳税额计算的尺度。它体现征税的深度，反映国家有关的经济政策和社会政策，直接关系到国家的财政收入和纳税人的税收负担，是税收制度的中心环节。我国现行税率大致分为比例税率、累进税率和定额税率三种。

比例税率是指对同一课税对象，不论其数额大小，统一按一个比例征税。它一般适用于对流转额征税。我国现行税制规定，增值税、营业税和大部分消费税均按比例税率征税。在比例税率下，同一课税对象的不同纳税人的税收负担相同，税负比较均衡合理，具有鼓励生产、计算简便的优点，也有利于征收征管。比例税率的缺点在于税收负担与负担能力不相适应，有悖于量能纳税原则，调节收入有局限性，且具有累退性质。

比例税率有以下几种形式：(1) 单一比例税率，即一种税只采用一种税率。(2) 产品比例税率，即按产品的不同规定不同的税率，同一种或同一类产品采取一个税率。(3) 行业比例税率，即按行业的差别规定不同的税率，同一行业采用同一税率。例如我国营业税暂行条例规定：交通运输业、建筑业、邮电通讯业、文化体育业税率为3%，服务业税率为5%等。(4) 地区差别比例税率，即对不同地区实行不同的税率。我国的农业税采用了这一比例税率。(5) 幅度比例税率，即税法中只规定一个幅度税率，各地可以根据本地区实际情

况，在税法规定的幅度内确定一个比例税率。(6) 有起征点或免征额的比例税率，即对同一征税对象规定达到起征点后全额课征，或扣除免征额后，按同一比例税率课征。

8. 什么是累进税率?

累进税率是指按课税对象数额的大小，划分若干等级，每个等级由低到高规定相应的税率，课税对象数额越大税率越高，数额越小税率越低。累进税率因计算方法和依据的不同，又可分为全额累进税率、超额累进税率、全率累进税率、超率累进税率几种。(1) 全额累进税率。即对课税对象的全额按照与之相适应的最高级次的税率计算税额。在课税对象数额提高一个级距时，对课税对象全额都按提高一级的税率征税。(2) 超额累进税率。即把课税对象按照数额大小划分若干等级，每个等级由低到高分别规定税率，各等级分别按该等级的税率计算税额。在课税对象数额提高到一个级距时，只对超过部分按照提高一级的税率征税。(3) 全率累进税率、超率累进税率的原理分别与全额累进税率、超额累进税率相同，只是税率累进的依据不是课税对象的数额，而是课税对象的某种比率，如销售利润率、资金利润率等。

全额累进税率与超额累进税率都是按照量能纳税的原则设计的，但两者又有不同的特点。(1) 全额累进税率的累进度高，超额累进税率的累进度低。在税率级次和比例相同时，前者的负担重，后者的负担轻。(2) 在所得额级距的临界点处，全额累进会出现税负增长超过所得额增长的不合理情况，超额累进则不存在这种问题。(3) 全额累进税率在计算上比较简便，超额累进税率在计算上比较复杂。

9. 什么是税收成本?

税收成本是一定时期内国家为筹措税收收入而加诸社会的全部费

用或损失，包括征税成本和纳税成本。征税成本是指政府为取得税收收入而耗费的人力、物力、财力以及其他管理费用，纳税成本是指纳税者在计算、缴纳税款过程中所支付的纳税费用。

1. 征税成本。国家取得税收收入的过程包括制定税收制度、组织征税活动、开展纳税检查并处理违章案件等3个阶段。与此相适应，征税成本也由立法成本、征收成本和查处成本3个部分构成。其中，国家权力机关和行政机关为税收立法而支付的费用包括在国家管理费之中，一般无法单独成立预算，所以征税成本一般又指税务机关为组织征收活动、检查纳税情况以及处理违法案件而支付的征收管理费用，即征收成本和查处成本。每部分征税成本基本上由4个方面构成：(1) 人员费，即有关人员的工资、津贴、补助福利费等；(2) 设备费，即有关机构的办公场所、办公设施及交通和通讯的价值损耗、其他固定资产购置、维修费或货币支出；(3) 办公费，即必需的公务经费，如资料费、调研费、诉讼费、查处违法案件协作费及各种对内外的交往费用等；(4) 对纳税人的宣传辅导费用、税法普及费、税务人员的培训费用、协税护税费用、代征代扣费用及税收征管有关的其他费用。

2. 纳税成本。纳税成本在西方税收学界又称为“奉行纳税费用”，在我国则称为“税收奉行成本”。一般来说，在下面几种情况下可能产生纳税成本：(1) 纳税人按税法要求，必须进行税务登记，建立规范的账册，让税务机关核查。(2) 在自行申报纳税制度下，纳税人首先要就纳税期限内的应税事项向税务机关提出书面申报或电子申报、邮寄申报、委托代理申报等，并按期足额缴纳税款。此过程中，纳税人聘请会计师或委托税务代理机构、填报申报表、申报缴税、购置计算机、报税机、与税务机关联网等，都要投入人力、物力、财力，并要花费一定的时间。(3) 纳税人为正确执行税法，合理地缴纳税款，需要聘请税务顾问，在与征税机关发生税务纠纷时，还要聘请律师。(4) 纳税人为了合法减轻其纳税义务，需要组织人力进行税收筹划，即节税，西方称之为“相机抉择成本”。过高的纳税成本会激

发纳税人千方百计寻找税法漏洞，甚至冒险违法，通过逃税或者黑市交易取得利益，以补偿其承担的纳税成本，也易使纳税人滋生逆反情绪，导致征纳关系恶化，增加税收征管工作的难度。

税务机关对征税成本应定期进行统计分析，向政府报告，并向公民公开，对非资金性耗费和纳税人耗费也应进行调查并加以估算。计算纳税成本比计算征税成本困难得多，因为除了可以在纳税人账簿上反映出来的、以货币形式表现的费用，另外还有无法用货币表现的时间耗费和心理费用。

近年来，我国税收收入增长较快，但政府为取得税收收入付出的各类费用上升也很快。"高成本、低效益"已成为我国税收工作潜在的问题。提高税收征管效率是降低税收成本的一个主要途径。提高税收征管效率是一项系统工程，需要在税制建设、征管手段、队伍建设、税法宣传、纳税申报等各个环节贯彻效率原则，需要社会各方面长期不懈的努力，特别需要决策人、征税人、纳税人和用税人从自身的角度出发，树立提高效率的责任意识。从决策人的角度讲，主要是进行税制改革，简化税制，优化税制结构，提高整体税收效应。从征税人的角度讲，主要是要严格依法治税，严格税收征管，简化规程，完善内部运行机制，充分运用现代化税收征管手段，全方位为纳税人服务，提高征管效率。从纳税人的角度讲，应提高自身的纳税意识和税收业务水平，自觉申报纳税。从用税人的角度讲，应明确厉行节约的观念，提高税收资金的使用效率，为纳税人创造良好的投资、经营环境，使纳税人感觉到纳税是享受公共服务的必要支出，以提高纳税人的自觉纳税意识，净化税收环境。

10. 什么是纳税人？

纳税人亦称"纳税义务人"、"课税主体"，是税法上规定的直接负有纳税义务的单位和个人。国家无论课征什么税，都要由一定的纳税义务人来承担。纳税人是税收制度构成的基本要素之一。

纳税人一般随课税对象的确定而确定。例如工薪所得税，其纳税人是有工薪收入的个人，房产税的纳税人是房产的所有者，屠宰税的纳税人是屠宰牲畜行为的人。同一种税，纳税人可以是企业，也可以是个人。如增值税，对于企业生产销售的产品，纳税人是企业，对于生产个人销售的产品，纳税人就是个人。同一种税在不同历史时期，纳税人也可能发生变化，如我国的农业税，农业合作化前是个体农民，农业合作化后是农业生产合作社和后来的生产大队，现阶段主要是农村乡村基本核算单位及承包人。

从法律的角度划分，纳税人包括自然人与法人两种。自然人是指具有权利主体资格，能够以自己的名义独立享有财产权力，承担义务并能在法院和仲裁机关起诉、应诉的个人。不论成年人或未成年人，本国人或外国人，均属自然人。法人是指有独立的组织机构和独立支配的财产，能以自己的名义参加民事活动、享受权利和承担义务，依法成立的社会组织。在我国，一切享有独立核算的国家机关和事业单位，各种享有独立经费的社会团体，各种实行独立核算的企业等都是法人。其中，企业是最主要的纳税人。这里所说的企业，是指从事生产、流通或服务等活动并实行独立核算的经济组织，它可以是工厂、商店，也可以是具有同样性质的各种公司。

纳税人必须依法向国家纳税，否则要受到法律的制裁，例如加收滞纳金，处以罚款等。纳税人在履行纳税义务的同时，也有自己的权益，例如依法享受减免税的权力，依法要求税务部门为自己的经济活动保密的权力，依法打税务官司的权力等。税务部门要自觉维护纳税人的权益。

与纳税人紧密相关的一个概念是负税人。负税人是税款的实际负担者。负税人同纳税人有时一致，有时不一致。如个人所得税，纳税人也是税款的实际负担者。但对商品课征的税收，纳税人是生产或销售商品的企业，而负税人则是商品的最终消费者。负税人不是税制构成要素，国家在制订税收制度时，只规定税款由谁缴纳，而不规定税款最终由谁负担。但是税款由谁负担和由谁缴纳同样重要，国家在制

订税收制度时，必须考虑到税款由谁负担的问题。

11．1994年工商税制改革的主要内容是什么？

1994年工商税制改革是经济体制整体配套改革的一个重要组成部分，是发展社会主义市场经济的一项重大举措，改革动因是原有工商税制已经不能完全适应发展社会主义市场经济体制的要求。表现为：（1）税负不均，不利于不同所有制、不同地区、不同企业和产品之间的公平竞争；（2）国家和企业的分配关系和分配形式很不规范，国家除向企业征税外，还向企业征收能源交通重点建设基金和预算调节基金，地方政府和主管部门征集各种形式的基金和管理费，优惠政策也名目繁多；（3）税收调控的范围和力度不能适应生产要素全面进入市场的进度，对资金市场和房地产市场的调节十分薄弱，还远远没有到位；（4）地方税收体系不健全，规模过小，收入和管理权的划分不尽合理，不利于完善中央财政和地方财政的分配体制；（5）内外资企业仍实行两套税制，矛盾日渐突出；（6）税收征管制度不够科学，征管手段落后，流失现象较为严重。

这次改革的总的指导思想是：统一税法、公平税负、简化税制、合理分权、理顺分配关系，建立符合社会主义市场经济要求的税收体系。遵循的基本原则是：（1）加强税收的宏观调控功能。主要是调整税种布局，确定合理税率，理顺国家、企业、个人的分配关系，适度提高财政收入占国民生产总值的比重；同时，合理划分中央税种和地方税种，为理顺中央和地方分配关系创造条件。（2）体现公平税负，促进公平竞争。主要是统一企业所得税，完善流转税，改变按不同所有制、不同地区设置税种和税率的做法，并使各类企业之间的税负大体公平，为平等竞争创造条件。（3）发挥税收对个人收入和地区发展的调节作用，使个人收入分配保持合理差距，促进地区协调发展，实现共同富裕。（4）贯彻国家的产业政策，有利于经济结构的合理调整，促进国民经济的持续、快速、健康的发展。（5）简化、规范税

制。主要是取消与经济发展不相适应的税种，合并重复的税种，开征必要的新税种。(6) 保持原有的税负总水平，既不增加企业的总体税负，又不减少国家财政收入。(7) 严格控制税收减免，规定除税法、税收条例所列的减税项目外，在执行中不准随意减免税。

这次工商税制改革主要涉及四方面的内容：(1) 以推行规范化的增值税为核心，相应设置消费税、营业税，建立新的流转课税体系，对外资企业停止征收原工商统一税，统一实行新的流转税制。(2) 对内资企业实行统一的企业所得税，取消原来分别设置的国营企业所得税、国营企业调节税、集体企业所得税和私营企业所得税。同时，国有企业不再执行企业承包上缴所得税的包干制。(3) 统一企业所得税，取消原个人收入调节税和城乡个体工商户所得税。对个人收入和个体工商户的生产经营所得统一实行修改后的个人所得税法。(4) 调整、撤并和开征一些税种。如调整资源税、城市维护建设税和城镇土地使用税；取消集市交易税、牲畜交易税、烧油特别税、奖金和工资调节税；开征土地增值税、证券交易税；盐税并入资源税，特别消费税并入消费税等。改革后的税种设置将由原有的 32 个减至 23 个，初步实现了税制简化与高效的统一。具体为增值税、消费税、营业税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、房产税、城镇土地使用税、车船使用税、城市房地产税、车船使用牌照税、资源税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、土地增值税、印花税、契税、屠宰税、筵席税、农（牧）业税、耕地占用税、关税、船舶吨位税等。

12. 什么是税收抵免和税收饶让？

税收抵免，即对纳税人来源于国内外的全部所得或财产课征所得税时，允许以其在国外缴纳的所得税或财产税税款抵免应纳税款的一种税收优惠方式，是解决国际间所得或财产重复课税的一种措施。具体办法是，先按纳税人来自国内外的全部所得或财产计算应纳所得税

或财产税税款，然后再扣除其国外缴纳的部分，其余额即为实际应纳所得税或财产税税款。

税收抵免是世界各国的一种通行做法，OECD组织《关于对所得和财产避免双重征税的协定范本》和世界贸易组织都对税收抵免做出了专门规定。税收抵免多采取限额抵免办法，即抵免数额不得超过按照居住国税法计算的应纳税额。中国现行税法对于避免对所得双重征税，按国际惯例做出了相应规定。其主要内容包括：(1) 纳税人来源于中国境外的所得，已在中国境外缴纳的企业所得税和个人所得税税款，准予其在应纳税额中扣除。但其扣除额不得超过该纳税人境外所得按中国税法规定计算的应纳税额。(2) 纳税人来源于境外所得在境外实际缴纳的企业所得税、个人所得税税款，低于按中国税法规定计算的扣除限额的，可以从应纳税额中据实扣除；超过扣除限额的，不得在本年度应纳税额中扣除，但可以在以后年度税额扣除的余额中补扣，补扣期限最长不得超过5年。(3) 纳税人境外已缴税款的抵扣，一般采用分国不分项抵扣境外已缴税款的方法。其抵扣额为：境内境外所得按中国税法计算的应纳税额×〔来源于某国（地区）的所得/境内境外所得总额〕。对于不能完全提供境外完税凭证的某些内资企业，经国家税务总局批准，也可以采取“定率抵扣”的方法，不区分免税或非免税项目，统一按境外应纳税所得额16.5%的比率计算抵扣税额。

税收饶让是指一国政府对本国纳税人在国外得到减免的那一部分所得税，同样给予抵免待遇，不再按本国规定的税率补征，也称饶让抵免。发展中国家为了吸引外资，一般都在税收上给予减免优惠待遇。但如果发达国家不给予税收饶让，而只按一般税收抵免办法来处理，则纳税人不仅不会从减免税中得到这部分好处，而且这部分好处还会转化为发达国家的财政收入，从而使税收减免优惠政策失去意义。因此，发展中国家为使税收减免能够起到吸引外资的作用，在与发达国家签订税收协定时，必须提出税收饶让的要求。

13. 什么是"免、抵、退"税办法?

所谓"免、抵、退"税，是指生产企业自营出口的自产货物，直接出口或代理出口时，一律免征本环节的增值税，并按《中华人民共和国增值税暂行条例》规定的17%或13%的税率与规定的退税率之差乘以出口货物的离岸价格折合人民币的金额，计算出口货物不予抵扣或退税的税额，从全部进项税额中剔除，记入产品成本。剔除后的余额，抵减内销货物的销项税额。出口货物占当期全部货物销售额50%以上的企业，对一个季度内未抵扣完的出口货物的进项税额，报经主管出口退税的税务机关批准可给予退税；出口货物占当期全部销售额50%以下的企业，当期未抵扣完的进项税额必须结转下期继续抵扣，不得办理退税。

"免、抵、退"税是外销退税与内销征税相抵，通过抵免内销应纳税款来实现外销退税，具有退税速度快、退税直接的优点，而且当退税额大于征税额时，采取结转下期继续抵扣征税额的方法，政府可以免去垫付退税资金。但从实践情况看，目前很少有地方愿意采用这种方式。因为：(1)"免、抵、退"税方法影响地方财政收入和国税收入任务的完成。(2)"免、抵、退"税方法需要经过基层征税机关经办人、负责人、县（分局）级征税机关经办人、负责人、退税机关经办人、负责人6个环节审核，并实行按月审核、按季退税、按年结算的方法，手续繁杂，退税速度缓慢。(3)由于征、退税环节的税收管理分属征管部门与退税管理部门，使得企业实行"免、抵、退"税方法后，既要由征税部门办理免、抵手续，又要由退税部门办理退税手续，征、退部门操作上的一系列衔接手续也相当麻烦。

在国家实行"免、抵、退"税方法时，企业应采取的措施是：(1)做好基础工作，平时按期申报。(2)注意退税资料的收集保管，退税计划下达后，马上提出退税申请。(3)注意申报资料的完整、准确，最大限度地消除由于自身原因而产生的退税不到位的状况，从而

保证企业资金周转不受出口退税政策的影响。

14. 什么是增值税?

增值税是对商品流转各个环节的增值额课征的一种税。根据国务院1993年12月13日颁发的《中华人民共和国增值税暂行条例》的规定，我国的增值税是对在我国境内销售货物或者提供加工、修理修配劳务以及进口货物的单位和个人，就其取得的货物或应税劳务销售额，以及进口货物金额计算税款，并实行税款抵扣制的一种流转税。

增值税是世界各国普遍征收的一种税，最大的优点在于克服了传统流转税制重复课税的弊病。我国增值税由国家税务局负责征收管理，所得收入由中央政府和地方政府共享，是我国政府特别是中央政府财政收入最主要的来源，居各税之首。

增值税的纳税人包括在中国境内销售、进口货物，提供加工、修理、修配劳务的各类企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单位、个体经营者和其他个人。中国境外的单位或者个人在中国境内销售应税劳务，没有在中国境内设立机构的，其应纳增值税税款以其代理人为扣缴义务人；没有代理人的，以购买者为扣缴义务人。增值税的征税范围：一是销售货物；二是提供加工、修理修配劳务；三是进口货物。

我国增值税基本税率为17%；对粮油等人民生活必需品，图书、报纸等文化、教育用品和农业生产资料实行13%的税率；对经营规模小且会计核算不健全，难以按上述两档计税和使用增值税专用发票抵扣进项税款的，按销售额的4%或者6%征税；除国家规定的少数货物外，纳税人出口货物，税率为零，实行出口退税。

增值税纳税人分为一般纳税人和小规模纳税人两种。一般纳税人在计算应纳增值税税额的时候，应当先分别计算其当期销项税额和进项税额，销项税额抵扣进项税额之后的余额，即为实际应纳税额。用公式表示为：应纳税额=当期销项税额-当期进项税额。小规模纳税

人按照简易办法计算应纳增值税税额，即按照销售货物或者应税劳务取得的销售额和规定的适用征收率计税。用公式表示为：应纳税额＝销售额×4%或者6%的适用征收率。

作为增值税课税对象的增值额，在各国税制中，内涵和外延不尽一致。根据增值额的不同内涵和外延，可将增值税分为三种类型：(1）生产型增值税。即以销售收入减除原材料、辅助材料、燃料、动力等投入生产的中间性产品的价值后的余额为课税增值额。其计税依据或税基相当于工资、租金、利息、利润和固定资产折旧之和。其特点是不允许扣除购入的固定资产。就整个社会来说，其课税基础与国民生产总值统计口径相一致，故称生产型增值税。我国实行的就是这种增值税。(2）收入型增值税。以销售收入减除原材料、辅助材料、燃料、动力等投入生产的中间性产品的价值和固定资产折旧后的余额为课税增值额。其计税依据或税基相当于工资、租金、利息、利润之和。其特点是允许对生产用的固定资产，按照当期提取的折旧费扣除。就整个社会来说，其税基相当于国民收入，故称收入型增值税。(3）消费型增值税。以销售收入减除投入生产的中间性产品价值和同期购入的固定资产价值后的余额为课税增值额。其特点是用于生产的全部固定资产价值在购置时一次性全部从税基中予以扣除。就整个社会来说，其税基相当于全部消费品的价值，故称消费型增值税。世界上大多数国家实行消费型增值税。

15. 什么是消费税？

消费税是对特定消费品或特定消费行为征收的一种间接税，属于商品、劳务税范畴。目前全世界已有120多个国家和地区开征了消费税或类似税种。韩国开征的特种消费税、德国开征的联邦消费税、欧洲许多国家开征的烟税、酒精饮料类税等，均属于消费税的范围。

我国国务院于1993年12月13日颁布了《中华人民共和国消费税暂行条例》，财政部1993年12月25日颁布了《中华人民共和国消

费税暂行条例实施细则》，并于1994年1月1日开征消费税。我国的消费税是中央税，由国家税务局征收，是中央政府财政收入中仅次于增值税的第二大税种，具有征收范围具有选择性，征税环节具有单一性，征收方法具有灵活性，税率、税额具有差别性，税负具有转嫁性等特点。

我国消费税是在对货物普遍征收增值税的基础上，再选定11类需要特殊调节的消费品进行征税，对于引导消费方向、调节消费结构，进而影响生产结构、增加国家财政收入等方面，都有着重要的意义。我国消费税的征税范围包括：烟、酒及酒精、鞭炮和焰火、化妆品、护肤护发用品、汽油、柴油、贵重首饰及珠宝玉石、汽车轮胎、摩托车、小汽车等11类消费品。这些消费品可分为四类：第一类是1994年1月1日统一征收增值税后，与以往征收产品税、增值税相比较，税收负担下降较多的消费品；第二类是某些奢侈品、高档消费品；第三类是某些不可再生的资源类消费品；第四类是为配合产业结构调整而需要在一定时期内限制生产的长线产品。

消费税的纳税人包括在中国境内生产和进口应税消费品的各类企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单位、个体经营者和其他个人。委托加工应税消费品的企业、单位和个人，也是消费税的纳税人。

消费税根据具体情况分别采用比例税率、定额税率和复合税率。比例税率主要适用于供求矛盾突出、价格差异较大、计量单位不规范的应税消费品。它们是：烟、酒及酒精、鞭炮和焰火、化妆品、护肤护发用品、汽车轮胎、摩托车、小汽车、贵重首饰。实行比例税率的应税商品最高税率为45%，最低税率为3%。定额税率主要适用于那些供求基本平衡、价格差异不大、计量单位规范的消费品，主要有啤酒、黄酒、汽油、柴油。复合税率由比例税率和定额税率组成，主要适用于粮食白酒、薯类白酒和卷烟。

消费税的计税依据分别采用从价和从量两种计税方法。实行从价计税办法征税的应税消费品，计税依据为应税消费品的销售额，应纳

税额＝应税消费品销售额×适用税率。实行从量定额办法计税时，通常以每单位应税消费品的重量、容积或数量为计税依据，应纳税额＝应税消费品销售数量×单位税额。

16. 什么是营业税？

营业税是对在我国境内有偿提供应税劳务、转让无形资产或销售不动产的单位和个人取得的营业额征收的一种税。它征收面广，征收简便易行，有利于国家及时、稳妥、可靠地取得财政收入；有利于体现国家产业政策，促进各行业协调发展；有利于公平税负，促进企业改善经营管理。

营业税在我国有十分悠久的历史。周代对“商贾虞衡”的课税，汉代对商人征收的“算缗钱”，明代开征的“市肆门摊税”，清代开征的当税、牙税、屠宰税，都具有营业税的性质。我国现行的《中华人民共和国营业税暂行条例》是国务院于 1993 年 12 月 13 日发布、自 1994 年 1 月 1 日起实施的。营业税分别由国家税务局和地方税务局负责征收管理，税收收入由中央政府与地方政府共享，是地方政府财政收入最主要的来源。

与其他商品课税相比，营业税具有以下特点：(1) 计税依据为营业额全额，税额不受企业成本、费用高低影响。(2) 按行业设置税目税率。现行营业税征税范围为增值税征税范围之外的所在经营业务，税率设计的总体水平一般较低。实际税负设计中，采取按不同行业、不同经营业务设立税目、税率的方法，实行同行业同税率，不同行业不同税率。2001 年以前，营业税主要实行 3%、5% 和 8% 的比例税率，另有一档幅度比例税率 5%—20%。具体来说，交通运输业、建筑业、邮电通讯业、文化体育业税率为 3%；服务业、转让无形资产、销售不动产税率为 5%；金融保险业税率为 8%；娱乐业为 5%—20%。根据财政部、国家税务总局关于降低金融保险营业税税率的通知，从 2001 年起，金融保险营业税税率每年下调 1 个百分点，

分三年将金融保险营业税税率由8%降至5%。(3) 实行多环节征税。对商品每经过一个流转环节就要征收一道营业税，不同于消费税、关税等只在一个环节征税。

营业税计算公式为：应纳税额＝营业收入全额×适用税率。对于某些不易确定计税价格的应税项目，按组成计税价格计税：应纳税额＝组成计税价格×适用税率，组成计税价格＝［营业成本×（1＋成本利润率)］/(1－营业税税率)。

17. 什么是企业所得税?

通常所说的企业所得税是内资企业所得税，是以国内企业或者组织为纳税人，对其每一年度内来源于我国境内、境外的生产经营所得和其他所得征收的一种税。1993年12月13日国务院颁布了《中华人民共和国企业所得税暂行条例》，1994年1日1日起施行，实行了统一的内资企业所得税制度。外资企业所得税仍继续执行1991年颁布的《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》。企业所得税分别由国家税务局和地方税务局负责征收管理，税收收入由中央政府与地方政府共享。

企业所得税的纳税人是中国境内实行独立经济核算的各类企业和组织（不包括外商投资企业和外国企业)。具体包括：国有企业、集体企业、私营企业（不包括依法成立的独资、合伙性质的私营企业)、联营企业、股份制企业，以及经国家有关部门批准，依法注册、登记的事业单位、社会团体等组织。这些企业、组织应当同时具备在银行开设结算账户、独立建立账簿、编制财务会计报表、独立计算盈亏等条件。

企业所得税的应纳税所得额为纳税人每一纳税年度（每年的公历1月1日至12月31日，如实际经营期不足一个年度则以实际经营期为纳税年度）收入总额减去准予扣除项目后的余额。除了33%的基本税率外，还设置了两档优惠税率，即：对年应税所得额3万元（含

3万）以下的企业，暂减按18%的税率征收所得税；年应税额在3万元以上至10万元（含10万元）的企业，暂减按27%的税率征收所得税。基本计算公式为：应纳税额=应纳税所得额×适用税率。企业所得税按年计算，分月或者分季预缴，年度终了后汇算清缴，多退少补。

外资企业所得税实行30%的比例税率，另按应纳税所得额征收3%的地方所得税，同时有很多税收优惠。

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，特别是我国加入WTO后，内外资两套企业所得税制度已经不能适应新形势发展的需要，出现了许多矛盾和问题。表现在：(1) 两套税制违反国民待遇原则，不符合世贸规则和国际惯例。(2) 两套税制违反税负公平原则，不利于内外资企业公平竞争。(3) 两套税制违反税收效率原则，不利于降低征收成本、提高征收效率。(4) 税收优惠待遇不同，导致企业互相攀比，税收优惠过多过滥，税收流失严重。我国所得税制的改革方向是：(1) 按照公平税负原则，统一内外资企业所得税。(2) 按照适度征税原则，适度降低税率，拓宽税基。(3) 按照适度原则，调整优惠政策，转变优惠方式。(4) 按照避免重复课税的原则，实行归集抵免制，协调好企业所得税和个人所得税。(5) 按照节约费用的原则，改革征管模式，提高征管效率。

18. 什么是个人所得税?

个人所得税是对个人（自然人）取得的各种所得征收的税，其税源广泛，是世界各国普遍征收的一种税，是所有经济发达国家的主要税源。我国个人所得税制是为了适应改革开放的需要，于1980年逐步形成、发展起来的。1994年，将原个人所得税、个人收入调节税、城乡个体工商业户所得税合并成新的个人所得税。1980年9月10日，第五届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国个人所得税法》，即日起施行。1993年对该法进行了第一次修正。1999

年对该法进行了第二次修正。个人所得税分别由国家税务局和地方税务局负责征收管理，所得收入由中央政府与地方政府共享。由于利益所得税关系到个人利益，所以重要而又敏感。随着我国经济的进一步发展，公民个人的收入渠道及数量都将越来越多，个人所得税的财政收入及经济调节、社会公平作用将会越来越重要，是一个很有前途的税种。

个人所得税的纳税人及其应税所得具体分两种情况：(1) 居民纳税人：即在中国境内有住所的个人（指由于户籍、家庭、经济利益关系而在中国境内习惯居住的个人），或者没有住所而在中国境内居住期满一年的个人，应当就其从中国境内、境外取得的全部所得缴纳个人所得税。(2) 非居民纳税人：即在中国境内没有住所又不居住的个人，或者没有住所而在中国境内居住不满一年的个人，应当就其从中国境内取得的所得缴纳个人所得税。我国根据国际惯例，对居民纳税人和非居民纳税人的划分采用了各国常用的住所和居住时间两个判定标准。

世界各国实行的个人所得税制一般有分类所得税制、综合所得税制和混合所得税制三种。我国现行的个人所得税采用的是分类所得税制，即将个人取得的各种所得划分为 11 个征税项目，分别适用不同的税费扣除规定和高低不等的税率及优惠办法。这 11 个征税项目是：工资、薪金所得、个体工商户的生产、经营所得，对企业、事业单位的承包经营、承租经营所得，劳务报酬所得，稿酬所得，特许权使用费所得，利息、股息、红利所得，财产租赁所得，财产转让所得，偶然所得，经国务院财政部门确定征税的其他所得。

个人所得税税率实行比例税率和累进税率并用，集中了两种税率的优点：累进税率体现公平，比例税率体现效率；累进税率调节收入水平，比例税率实现普遍纳税。工资、薪金所得，适用于 5%—45% 的九级超额累进税率，个体工商户的生产、经营所得和企事业单位的承包、承租经营所得，适用于 5%—35% 的五级超额累进税率，实行量能负担。对劳务报酬、稿酬等其他所得，采用 20% 的比例税率，

实行等比负担。

各国征收的个人所得税均有费用减除的规定。我国目前采用定额和定率两种方法减除费用。对工资、薪金所得，每月减除费用 800 元；对劳务报酬等所得，每次收入不超过 4000 元的减除 800 元，每次收入在 4000 元以上的减除 20％的费用。

按照我国现行个人所得税法规定，纳税人应纳的税额分别采取由支付单位源泉扣缴和纳税人自行申报两种方法。对于凡是可以在应税所得的支付环节扣缴个人所得税的，均由扣缴义务人履行代扣代缴的义务。对于没有扣缴义务人的或不便于扣缴的情况，以及个人在两处以上取得工资、薪金所得的，才采取由纳税人自行申报纳税的方法。

19. 什么是资源税?

资源税是以各种自然资源及其级差收入作为课税对象的一个税种，是国家运用税收杠杆促进资源合理开发、合理调节级差收入、促进企业平等竞争的一种重要措施。我国早在明代就开始征收矿税，称为“坑冶之课”。中国从 1984 年 10 月 1 日开征资源税，当时仅局限于级差收入多、产量大并易于控制管理的原油、天然气和煤炭 3 种特定资源，以后又增加了铁矿石等资源。1993 年 12 月 25 日，国务院发布了现行的《中华人民共和国资源税暂行条例》，从 1994 年 1 月 1 日起施行，将盐也纳入资源税征收范围。资源税分别由国家税务局和地方税务局负责征收管理，所得收入由中央政府与地方政府共享。

资源税的纳税人包括在中国境内成立的，开采应税矿产品和生产盐的国有企业、集体企业、私营企业、股份制企业、外商投资企业、外国企业、其他企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单位、个体经营者和其他个人。独立矿山、联合企业和其他收购未税矿产品的单位为资源税的扣缴义务人。中外合作开采石油、天然气、目前按照规定征收矿区使用费、暂不征收资源税。

从理论上讲，资源税的征收范围应当包括一切开采的自然资源。

我国资源税确定具体征税范围的原则是纳入征税范围的资源必须具有商品属性，即具有使用价值和交换价值。基于这个考虑，我国资源税只将原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和盐等 7 种资源列入了征税范围，对其他自然资源不征收资源税。

资源税采用地区、新产品差别定额税额，以应税资源的计量单位吨或者千立方米确定了 0.3—60 元的 8 个幅度税额，并通过《资源税税目税额明细表》和《几个主要品种的矿山资源等级表》对各品种等级矿山的单位税额作了具体规定。计算公式为：应纳税额 = 应税产品课税数量 × 适用税额标准。资源税采用定额税额，既可简化征收手续，又有利于保证财政收入。实行差别税额，按照自然资源和开采条件优劣规定不同的税额，体现了级差收入多的多征、级差收入少的少征的原则，有利于鼓励开采资源的企业加强成本核算，多创利润。

20. 什么是固定资产投资方向调节税？

固定资产投资方向调节税是指对在我国境内进行固定资产投资的单位和个人，就其固定资产投资额按规定的比例税率征收的具有特定目的的一种税。该税从我国原征收的建筑税演变而来。征收建筑税的目的是结合我国实际情况，运用税收杠杆，集中必要的资金，保证国家的重点建设，有效地控制固定资产投资规模。随着客观经济政治形势的发展，为使这种税更为有效地配合贯彻产业政策，控制投资规模，引导投资方向，调节投资结构，加强重点建设，国务院于 1991 年 4 月 16 日发布《中华人民共和国固定资产投资方向调节税暂行条例》，同时废止 1987 年 6 月 25 日发布的《中华人民共和国建筑税暂行条例》。

固定资产投资方向调节税的纳税人为在中国境内使用各种资金进行固定资产投资的国有企业、集体企业、私营企业、股份制企业、其他企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单位、个

体经营者和其他个人。不包括外商投资企业、外国企业和外国人。固定资产投资方向调节税的税目分为基本建设项目和更新改造项目两个系列；税率根据国家产业政策和投资项目的经济规模分别制定，分为五档：0%、0.5%、10%、15%、30%；计税依据为固定资产投资项目实际完成的全部投资额。

固定资产投资方向调节税按照固定资产投资项目的单位工程年度计划投资额预缴。年度终了后，按照年度实际完成投资额结算，多退少补。项目竣工以后，按照应税投资项目及单位工程实际完成投资额清算。为了鼓励投资，扩大内需，促进经济发展，根据国务院的决定，固定资产投资方向调节税从2001年起暂停征收。

21. 什么是城市维护建设税？

我国的城市维护建设税是为了加强城市维护建设，扩大和稳定城市维护建设资金的来源而开征的，是具有特定目的的一种税，是一种附加税。该税是1984年工商税制全面改革中设置的一个新税种。1985年2月8日国务院发布《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》，并从1985年1月1日起在全国范围内实行，是现行城市维护建设税的法律依据。城市维护建设税分别由国家税务局和地方税务局负责征收管理，所得收入由中央政府与地方政府共享。开征城市维护建设税，对于新兴城市的开发、建设和老城市的维护、改造，加速城市维护建设事业的发展，加快改变我国城市、乡镇市设施陈旧落后的面貌，改善城镇居民的生活环境等，有着十分重要的意义。

城市维护建设税的纳税人是在征税范围内从事工商经营，并缴纳增值税、消费税、营业税的国有企业、集体企业、私营企业、股份制企业、其他企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单位、个体经营者和其他个人。不包括外商投资企业、外国企业和外国人。

城市维护建设税按照纳税人所在地实行差别税率：市区的适用税

率为 7%；县城、建制镇的适用税率为 5%；其他地区的适用税率为 1%。一般以纳税人实际缴纳的增值税、消费税、营业税税额（不包括加收的滞纳金和罚款）为计税依据，按照规定的适用税率计算应纳税额，并分别与上述三种税收同时缴纳。

城市维护建设税具有专款专用、按特定用途使用的性质。征收的城市维护建设税专用于城市的公用事业和公共设施的维护建设。

22．什么是印花税？

印花税是对在经济活动和经济交往中书立、领受的凭证征收的一种行为税，1694 年创立于荷兰，是世界各国普遍征收的一种税。该税最初是由纳税人将应税凭证送到“签证局”，用刻花滚筒在凭证上推出完税标记，以示完税，“印花”一词由此而来。以后改为在应税凭证上贴印花税票，作为完税标记。中华人民共和国成立后，政务院于 1950 年 1 月 31 日发布《全国税政实施要则》，把印花税定为全国统一开征的税种之一。1950 年 4 月财政部制定颁布《印花税暂行条例》。1953 年、1956 年对印花税法进行了较大的修正和简化。1958 年税制改革，将印花税并入工商统一税。1988 年 8 月 6 日国务院发布《中华人民共和国印花税暂行条例》，自同年 10 月 1 日起在全国范围内恢复征收印花税。印花税分别由国家税务局和地方税务局负责征收管理，所得收入由中央政府与地方政府共享。

开征印花税的重要意义在于：（1）印花税税负虽然很轻，但征收面广，可以积少成多，有利于积累更多建设资金。（2）通过对各种应税凭证贴花和检查，可以及时掌握经济活动中的情况和问题，有利于加强对其他税种的征管。（3）印花税由纳税人自行贴花完税，并实行轻税重罚的措施，有助于提高纳税人自觉纳税的法制观念。

印花税的纳税人包括在中国境内书立、领受规定的经济凭证的国有企业、集体企业、私营企业、外商投资企业、外国企业、股份制企业、其他企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单

位、个体经营者和其他个人。其中，各类合同以成立合同人为纳税人，产权转移书据以立据人为纳税人，营业账簿以立账簿人为纳税人，权利、许可证照以领受人为纳税人。列入印花税征税范围的有5大类凭证：各类经济技术合同、产权转移书据、营业账簿、权利许可证照、经财政部确定征税的其他凭证。

印花税共设有13个税目，根据应纳税凭证的性质不同，分别采用比例税率和定额税率。一般载有金额的凭证，采用比例税率，如各类经济合同及合同性质的凭证、记载资金的账簿、产权转移书据等。比率税率分为0.05‰、0.3‰、0.5‰、1‰四档，具体标准参照《印花税税目税率（税额标准）表》施行。没有记载金额或不属于资金账的凭证，采用按件定额税率，如营业簿中的其他账簿、权利许可证明等。定额税率分为每件1元和5元两种。

此外，根据国务院的专门规定，股份制企业向社会公开发行的股票，因买卖、继承、赠与所书立的股票转让书据，均按照书据书立的时候证券市场当日实际成交价格计算的金额，由立据双方当事人分别按照2‰的税率缴纳印花税。

23. 什么是城镇土地使用税?

城镇土地使用税，是对在城市、县城、建制镇和工矿区范围内使用土地的单位和个人，按照其实际占用的土地面积征收的一种税。其目的是为了合理使用城镇土地，合理调节城市级差收入。国务院于1988年9月发布《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，并自同年11月1日起施行。城镇土地使用税由地方税务局负责征收管理，所得收入归地方政府所有。

城镇土地使用税的纳税人包括在中国境内的城市、县城、建制镇、工矿区范围内使用土地的国有企业、集体企业、私营企业、股份制企业、其他企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单位、个体经营者和其他个人。不包括外商投资企业、外国企业和

外国人。城市的征税范围包括市区和郊区。县城的征税范围为县人民政府所在地的城镇。建制镇的征税范围由各省、自治区、直辖市地方税务局提出方案，报经当地省级人民政府批准以后执行，并报国家税务总局备案。

城镇土地使用税按年计算，分期缴纳。每平方米城镇土地使用税年税额如下：大城市（人口超过50万人的城市）0.5—10元；中城市（人口在20万—50万之间的城市）0.4—8元；小城市（人口不超过20万人的城市）0.3—6元；县城、建制镇、工矿区0.2—4元。具体计算公式是：应纳税额＝纳税人实际占用的土地面积×适用税额标准。新征用的耕地，自批准征用之日起期满1年时开始纳税；新征用的非耕地，自批准征用次月起纳税。

城镇土地使用税一般由土地使用权拥有者缴纳。拥有土地使用权的纳税人不在土地所在地的，由代管人或者实际使用人纳税。土地使用权没有确定或者权属纠纷没有解决的，由实际使用人纳税。土地使用权共有的，由共有各方按照其实际使用土地的面积分别纳税。

随着社会主义市场经济的建立，原来的《城镇土地使用税暂行条例》某些规定已不适应形势发展的要求。按1994年税制改革的总体要求，拟对原暂行条例作某些修订，扩大征税范围，除农业用地外，凡在我国境内的土地，都是土地使用税的征税对象，税名亦相应改为“土地使用税”，现在国家有关部门正在着手进行改革研究。

24. 什么是土地增值税?

土地增值税，是以转让房地产的增值额为征税对象，具有特定目的的一种税。对土地增值额课税，始于十八世纪中叶的法国。土地增值税产生后，被世界上许多国家和地区采用，现在已有六十多个国家和地区直接对土地连同土地上的建筑物转让收入课税。我国自1987年起实行国有土地有偿转让使用，特别是1992年以来，房地产业发展很快。为了规范土地、房地产市场交易秩序，合理调节土地增值税

收益，维护国家权益，国家决定开征土地增值税。国务院于 1993 年 12 月 31 日发布《中华人民共和国土地增值税暂行条例》，自 1994 年 1 月 1 日施行。土地增值税由地方税务局负责征收管理，所得收入归地方政府所有。

土地增值税的纳税人包括在中国境内以出售或者其他方式有偿转让国有土地使用权、地上建筑物（包括地上、地下的各种附属设施）及其附着物（以下简称转让房地产）并取得收入的国有企业、集体企业、私营企业、外商投资企业、外国企业、股份制企业、其他企业、行政单位、事业单位、社会团体、其他单位、个体经营者和其他个人。

转让房地产的增值额为纳税人转让房地产取得的收入减除规定扣除项目金额以后的余额。土地增值税实行四级超率累进税率：增值额未超过扣除项目金额 50%的部分，税率为 30%；增值额超过扣除项目金额 50%、未超过 100%的部分，税率为 40%；增值额超过扣除项目金额 100%、未超过 200%的部分，税率为 50%；增值额超过扣除项目金额 200%的部分，税率为 60%。具体计算公式为：应纳税额 =Σ（增值额×适用税率）。

纳税人应当从房地产合同签订起 7 日内向房地产所在地的税务机关进行纳税申报，并提交房屋及建筑物产权、土地使用权证书，土地转让、房产买卖合同，房地产评估报告和其他有关资料，然后按照税务机关核定的税额和规定的期限缴纳土地增值税。

25. 什么是车辆购置税？

我国的车辆购置税是对购置的车辆征收的一种税。现行的《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》是国务院于 2000 年 10 月 22 日发布，从 2001 年 1 月 1 日起施行的。车辆购置税由国家税务总局负责征收管理（目前暂由交通部门所属的原车辆购置附加费稽征机构代征），所得收入归中央政府所有，专门用于交通事业建设。

车辆购置税的纳税人包括在中国境内购置规定的车辆（以下简称应税车辆）的国有企业、集体企业、私营企业、股份制企业、外商投资企业、外国企业、其他企业、事业单位、社会团体、国家机关、部队、其他单位、个体工商户和其他个人。车辆购置税的征收范围包括汽车、摩托车、电车、挂车、农用运输车。车辆购置行为，包括纳税人购买、进口、自产、受赠、获奖或者以其他方式取得并自用应税车辆等行为。

车辆购置税的税率为10%，按照规定的应税车辆计税价格和适用税率计算应纳税额。纳税人购买自用的应税车辆的计税价格，为纳税人购买应税车辆时支付给销售者的全部价款和价外费用，但是不包括增值税税款。纳税人进口自用的应税车辆的计税价格的计算公式为：计税价格＝关税完税价格＋关税＋消费税。纳税人自产、受赠、获奖或者以其他方式取得并自用的应税车辆的计税价格，由主管税务机关参照国家税务总局规定的最低计税价格确定。

纳税人购置应税车辆，应当向车辆登记注册地的税务机关申报缴纳车辆购置税。购置不需要办理车辆登记注册手续的应税车辆，应当向纳税人所在地的税务机关申报纳税。车辆购置税税款应当一次缴清。

车辆购置税征税范围和税率的调整，由国务院决定并公布。

26. 什么是关税？

关税是指主权国家或经济主体对进出国境或关境的货物和物品征收的一种税，是世界各国普遍征收的一种税，属于商品课税范畴。在我国，关税属于中央税，由国家海关负责征收管理。我国现行关税的总政策是：贯彻国家的对外开放政策，体现鼓励出口和扩大必需品的进口，保护和促进国民经济的发展，保证国家的关税收入。

以应税货物的不同流向为标准，关税可分为进口关税、出口关税和过境税。进口关税是对进境货物、物品征收的关税，按计税方法的

不同，可分为从价税、从量税、复合税（如录像机）以及滑准税（如新闻纸）。出口关税是对出境货物、物品征收的关税，主要目的是保护本国的自然资源或限制、调控某些商品的出口。过境税是对经运本国国境或关境，销往第三国或第三关境区的外国货物征收的一种税。

关税的纳税人是经营进出口货物的收、发货人及出入境各种物品的持有人、所有人、收件人。关税的征税对象为进出我国国境或关境的货物和物品。货物是指贸易性商品，物品则包括出入境旅客随身携带的行李和物品、个人邮递物品、各种运输工具上服务人员携带进口的自用物品以及以其他方式出入境的个人物品。进出口货物应当按照《中华人民共和国海关进出口税则》规定的分类原则并入合适的税号，并按照适用的税率缴纳关税。2002 年，中国进出口税则规定的进口货物税号有 7316 个，出口货物税号有 36 个。

进口关税设普通税率和优惠税率。对原产于与我国未订立关税互惠协议的国家或地区的进口货物，按照普通税率（0%—270%不等）征税；对原产于与我国订有关税互惠协议的国家或地区的进口货物，按照优惠税率（0%—65%不等）征税。2001 年 12 月 11 日，中国正式成为世界贸易组织成员国。根据有关谈判约定，2000 年为我国加入世界贸易组织关税减让的初始年度，按日历年度逐年执行。从 2002 年 1 月 1 日起，我国进口关税税率算术平均值已降低至 12%。出口关税实行差别税率，从 20%到 50%不等，共有 5 个差别税率。

根据我国进出口关税条例规定，进口货物以海关审定的到岸价格为完税价格，进口物品的完税价格由海关参照该项物品的境外正常零售平均价格确定；出口货物以海关审定的离岸价格扣除出口关税后作为完税价格。

1987 年 1 月 22 日，第六届全国人大常委会第十九次会议通过了《中华人民共和国海关法》，同年 7 月 1 日起施行；2000 年 7 月 8 日，第九届全国人大常委会第十六次会议对该法进行了修改。1985 年 3 月 7 日，国务院发布了《中华人民共和国进出口关税条例》，同年 3 月 10 日起实施；1987 年 9 月、1992 年 2 月，国务院对该条例又作了

两次修订，同时修订发布了《中华人民共和国海关进出口税则》，作为进出口关税条例的组成部分。

27. 什么是农业税？

农业税是对从事农业生产、有农业收入的单位和个人征收的一种税。1958年6月3日，第一届全国人大常委会第九十六次会议通过了《中华人民共和国农业税条例》，实现了我国农业税收制度的统一，确立了农业税收的基本原则：统筹安排和兼顾国家与农民利益，公平合理负担，鼓励增产增收。农业税由地方财政、税务机关负责征收管理，所得收入归地方政府。

农业税的纳税人包括在我国境内从事农业生产并取得农业收入的合作经济组织、农场、林场、养殖场、企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单位、寺庙、农民和其他个人。应当缴纳农业税的农业收入分为以下4类：种植粮食作物的收入，按照粮食作物的常年产量计算；种植薯类作物的收入，按照同等土地种植粮食作物的常年产量计算；种植棉花、麻类、烟叶、油料和糖料作物的收入，参照种植粮食作物的常年产量计算；园艺作物的收入、其他经济作物的收入和国务院规定或者批准征收农业税的其他收入，由各省、自治区、直辖市人民政府规定计算标准。其中常年产量是根据土地的自然条件和当地一般经营情况及种植习惯所评定的正常年景下农作物的产量。

农业税实行比例税率，并分级规定平均税率。根据农业税条例规定，全国的平均税率为常年产量的15.5%。目前实际执行的全国平均税率为8.8%，实际税收负担率为2.5%左右。国务院根据农业税条例和各地区的情况规定了各省、自治区、直辖市的平均税率，从13%到19%不等。农业税以征收粮食为主，分夏、秋两季征收，采取实物征收、货币结算的办法。

农业税地方附加是随同农业税正税附征的一种地方性税收。根据

农业税条例的规定，各省、自治区、直辖市人民政府为了地方性公益事业的需要，经过本级人民代表大会通过，可以随同农业税征收地方附加，用于兴修乡村道路、桥梁，修缮农村中小学校舍，兴建水利工程等开支。农业税地方附加由农业税的纳税人按照其应纳农业税税额和规定的附加率计算缴纳。按现行规定，附加率最高不得超过农业税正税的15%。

2000年3月，中共中央、国务院发出旨在减轻农民负担的《关于进行农村税费改革试点工作的通知》，安徽省在全省范围进行了改革试点，甘肃、湖南、河南、陕西、河北、山西、黑龙江、吉林、内蒙古9省（自治区）也选择部分县（市）进行了改革试点。2000年7月，财政部、国家税务总局制订了《关于农村税费改革试点工作中农业税若干问题的意见》，明确规定了农业税计税土地、常年产量、计税价格、征收方式、税收减免等重要问题的有关政策，总的原则是降低农村税负。

28. 什么是农业特产税?

农业特产税全称为“农业特产农业税”，是国家对农业特产收入征收的农业税。1994年1月30日，国务院发布《国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定》，将原农林特产税与原产品税和原工商统一税中的农林牧水产品税目合并，改为新的农业特产税。对农业特产征收农业税，有利于平衡种植业、养殖业、采集业、捕捞业的税收负担，有利于调节农、林、牧、渔各业的生产收入，调整农业生产结构，保证粮棉油等作物稳定增长，促进农林牧渔各业全面协调发展，也有利于稳定地方财政收入。

农业特产税的纳税人包括在我国境内从事农业特产品生产并取得农业特产品收入的各类集体经济组织、合作经济组织、经济联合体、企业、行政单位、事业单位、军事单位、社会团体、其他单位、寺庙、经营承包户和其他个人，但是不包括生产烟叶、牲畜产品的单位

和个人。农业特产税的征收对象是农业特产收入（初级农业产品收入），包括为产品保鲜、防腐进行初级加工、简单加工的收入。税目主要为烟叶产品、园艺产品、水产品、林木产品、牲畜产品、食用菌、贵重食品等七大类。

农业特产税税率主要分为全国统一税率和地方自定税率。全国统一税率为《国务院关于对农业特产收入征收农业税的规定》中明确列举品目的税率。全国统一税率品目以外的其他应税农业特产品收入实行地方自定税率。省、自治区、直辖市人民政府按照不同农业特产品的获利情况，在5%至20%的幅度内，分别规定不同产品的税率。

为了支持目前正在我国农村进行的税费改革试点工作，2000年4月和2001年6月，财政部、国家税务总局分别联合下发了《关于农村税费改革试点地区农业特产税政策的通知》和《关于调整农村税费改革试点地区农业特产税若干政策的通知》，两次调整农业特产税征收环节、应税品目、税率，总体原则是降低税负，减轻农民负担。

29. 什么是契税?

契税是以所有权发生转移、变动的不动产为征税对象，向其产权承受人征收的一种税。新中国成立以后，原政务院于1950年3月颁布了《中华人民共和国契税暂行条例》，这也是我国第一个税收法规。现行的《契税暂行条例》是国务院于1997年7月重新制定，并于同年10月1日起施行的。征收契税，既有利于通过法律形式保护纳税人的合法权益，使产权转移有合法的依据，避免或减少产权纠纷，促进社会安定，又有利于确立房屋、土地的产权关系，加强房屋、土地管理，适当增加地方财政收入。我国契税由地方财政、税务机关负责征收管理，所得收入归地方政府所有。西藏自治区目前没有开征此税。

契税的纳税人为在我国境内转移土地、房屋权属，承受权属的各类企业、单位、个体经营者和其他个人。契税的计税依据分为3种：

国有土地使用权出售和房屋买卖，为成交价格；土地使用权和房屋赠与，由征收机关参照土地使用权出售、房屋买卖的市场价格核定；土地使用权和房屋交换，为所交换的土地使用权和房屋的价格的差额。成交价格明显低于市场价格并且无正当理由的，或者所交换土地使用权、房屋的价格的差额明显不合理并且无正当理由的，由征收机关参照市场价格核定。契税适用3%—5%的幅度比例税率。各省、自治区、直辖市的具体适用税率，由当地人民政府在上述幅度之内确定，并报财政部和国家税务总局备案。应纳税额计算公式为：应纳税额＝计税依据×适用税率。

契税的纳税义务发生时间，为纳税人签订土地、房屋权属转移合同的当天，或者纳税人取得其他具有土地、房屋权属转移合同性质的凭证的当天。契税以税务机关直接征收为主。纳税人应当自纳税义务发生之日起10日以内，向土地、房屋所在地的契税征收机关办理纳税申报，并在征收机关核定的期限以内缴纳契税。

国家机关、事业单位、社会团体、军事单位承受土地、房屋使用权，用于办公、教学、医疗、科研和军事设施的，城镇职工按照规定第一次购买公有住房的，承受荒山、荒沟、荒丘、荒滩土地使用权，用于农业、林业、牧业、渔业的，符合免税规定的外交机构和外交人员，可以免交契税。

30. 什么是出口退税？

出口退税是指对出口产品在国内征收的增值税和消费税实行退税的一种税收照顾措施。

我国实行对外开放以后，外贸体制、对外经济政策都发生了很大变化。我国在1984年实施第二步利改税和工商税制改革时，把进口征税、出口退税的原则作为一项基本内容在《中华人民共和国产品税条例》和《中华人民共和国增值税条例》中作了规定，并从1984年10月1日起全面实行进口征税、出口退税的制度。有力地促进了我

国外贸体制改革的顺利进行和外向开放型经济的较快发展。

我国现行法律规定，对出口的增值税和消费税应税货物，除国家明确规定不予退（免）税的货物外，都属于出口退（免）税的范围。出口货物一般必备的条件是：属于增值税、消费税的征税范围；必须是报关离境的出口货物；必须是在财务上作为对外销售处理的货物。

零税率是国际上出口退税的一般标准，各国也可以根据本国的具体情况进行适当的调整。现在我国出口退税尚没有达到零税率。1998年以来，中国政府分三次提高了部分商品的出口退税率，使出口货物平均退税率达到15%。现行出口货物退税率是按出口货物实际税负分类设置的。

出口退税可以降低出口商品的销售成本，提高出口商品在国际市场上的竞争力，促进对外贸易的发展。但由于多种因素影响，我国当前出口退税过程中还存在着不少问题。一是存在着一些骗税现象，二是出口欠退税累积越来越多。2002年底出口欠退税累计达到2100亿元。因此，当前应大力加强出口退税的规章制度建设，做好出口退税的基础性工作，强化责任制，加大对骗税行为的打击力度，在进口环节尽可能把优惠面缩小，出口退税尽可能地给企业退足。

31. 什么是所得税收入分享改革?

为进一步规范中央和地方政府之间的分配关系，建立合理的分配机制，防止重复建设，减缓地区间财力差距扩大的趋势，支持西部大开发，逐步实现共同富裕，国务院决定，从2002年1月1日起实施所得税收入分享改革，将现行按企业隶属关系划分中央和地方所得税收入的办法改为中央和地方按统一比例分享。

所得税收入分享改革的指导思想是：按照沿海地区和内地发展“两个大局”的战略构想和“三个代表”重要思想，根据社会主义市场经济发展的客观要求，并借鉴国际通行作法和经验，在保持分税制财政体制基本稳定的前提下，进一步规范中央与地方的财政分配关

系，促进企业改革发展和经济结构合理调整，维护社会稳定，逐步实现共同富裕。

改革的基本原则是：（1）中央因改革所得税收入分享办法增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付。（2）保证地方既得利益，不影响地方财政的平稳运行。（3）改革循序渐进，分享比例分年逐步到位。（4）所得税分享范围和比例全国统一，保持财政体制规范和便于税收征管。

改革的主要内容是：除少数特殊行业和企业外，对其他企业所得税和个人所得税收入实行中央与地方按比例分享，中央保证各地区2001年实际的所得税收入基数，实施增量分成。（1）分享范围。除铁路运输、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行以及海洋石油天然气企业缴纳的所得税继续作为中央收入外，其他企业所得税和个人所得税收入由中央与地方按比例分享。（2）分享比例。2002年所得税收入中央分享50%，地方分享50%；2003年所得税收入中央分享60%，地方分享40%；2003年以后年份的分享比例根据实际收入情况再行考虑。（3）基数计算。以2001年为基期，按改革方案确定的分享范围和比例计算，地方分享的所得税收入，如果小于地方实际所得税收入，差额部分由中央作为基数返还地方；如果大于地方实际所得税收入，差额部分由地方作为基数上解中央。（4）跨地区经营、集中缴库的中央企业所得税等收入，按相关因素在有关地区之间进行分配。

中央财政因所得税分享改革增加的收入，按照公平、公正的原则，采用规范的方法进行分配，对地方主要是中西部地区实行转移支付。地方所得的转移支付资金由地方政府根据本地实际统筹安排，合理使用，首先用于保障机关事业单位职工工资发放和机构正常运转等基本需要。

为了保证改革的顺利实施，防止所得税征管脱节，所得税收入分享改革方案出台后，国家税务局、地方税务局原征管企业所得税、个

人所得税（包括储蓄存款利息所得个人所得税）的范围暂不作变动。自改革方案实施之日起新登记注册的企事业单位的所得税，由国家税务局征收管理，具体办法由国家税务总局制定。

32. 什么是国有资产经营收益?

国有资产有广义和狭义之分。广义的国有资产是指属于国家所有的一切财产和财产权利，即国家以各种形式进行的投资及其收益、拨款、接受的馈赠、凭借国家权力取得或者依据法律认定的各种类型的财产和财产权利，分为经营性国有资产、行政事业性国有资产和资源性国有资产。狭义的国有资产仅指经营性国有资产，即国家以营利为目的而使用的资产，其实质是国家作为投资者在企业中依法拥有的各种所有者权益。国有资产经营收益是对狭义的国有资产而言的。

具体来讲，国有资产经营收益是指国有企业在一定时期内占有、使用和依法处分境内外国有资产所创造并实现的，可在所有者和经营者之间进行分配的纯收入。国有资产经营收益主要分为两大部分，一部分留给企业支配，另一部分要按照有关规定上缴国家预算。在我国《2003年政府预算收支科目》中，设有“国有资产经营收益”类级科目，用以反映国有企业上缴的税后利润，国有资产转让收入，有限责任公司、股份有限公司、联营企业、港澳台商投资企业、外商投资企业中国有资产经营收益及其他国有资产经营收益。该科目又细分为“国有冶金工业利润”、“国有事业单位上缴收入”、“国有资产出售、转让收入”等款级科目。

我国国有经济曾经占整个国民经济的绝大部分。改革开放导致了集体经济，尤其是各种内外资私营经济和个体经济的迅速发展，但国有经济仍然是我国国民经济的主导性经济。政府作为国有经济资产所有者，必然会从所有者角度与国有经济的资本收益发生种种分配关系，从而产生政府预算中的国有资产经营收益。这部分收入目前尽管只占政府预算收入的一小部分，但由于它是国有资产在政府预算中的

集中体现，关系到整个市场化改革的趋势和进展状态，因而也具有十分重要的意义。

33. 什么是行政性收费收入？

行政性收费收入是指行政、司法机构向个人或单位提供某种特定服务或实施行政、司法管理时所收取的手续费和工本费收入。目前我国行政性收费主要分为：管理性收费，如工商行政管理部门收取的企业注册登记费、商标注册费；资源性收费，如建设部门收取的城市水资源费；证照性收费，如公安机关收取的户籍管理证件、居民身份证件工本费等。对行政性收费收入的管理，包括收费项目的审批立项、收费标准的制定、收入的预算管理和收入的征管等方面。随着我国财政预算制度的改革与完善，对行政性收费的管理正在逐步走向规范。

在我国《2003 年政府预算收支科目》中，设有“行政性收费收入”类级科目，用以反映按规定纳入预算管理的行政性收费收入。根据收费部门的不同，该科目又细分为“烟草行政性收费收入”、“国土资源行政性收费收入”、“外经贸行政性收费收入”等 32 个款级科目。

34. 什么是罚没收入？

罚没收入是行政、司法机构向违反国家法律、法规，破坏正常的社会经济秩序的单位和个人强制征集的收入。罚没收入和一般的管理性收费都是政府规范和管理社会经济的有效手段，但二者在社会经济管理中所处的环节和作用不同，管理性收费侧重事前和事中控制，而罚没收入侧重事后惩罚和纠正。罚没收入作为非税收入，与税收收入的最大区别是，罚没收入不以筹集收入为目的，而是通过筹集收入对特定行为给予惩罚和纠正。

按照罚没收入收取的主体不同，一般可将罚没收入分为行政性罚没收入和司法性罚没收入两大类。行政性罚没收入是由国家行政机构

做出处罚决定而获取的罚没收入，如违反交通规则的罚款、对经营假冒伪劣商品的罚款、对违反技术标准、违反商标管理的罚款等；司法性罚没收入是由国家司法机构做出处罚决定而获取的罚没收入，如违反治安管理条例的罚款、对刑事犯罪分子的罚没收入等。

行政、司法机构收取罚没收入，首先必须以相关的法律、法规为准绳，必须依据法律、法规来判断某种行为是否违法、违规，以准确界定罚没收入的收取对象；其次，罚没收入收取的标准必须同违法、违规行为对社会造成危害的程度相联系。如果某种违法、违规行为具有特殊性，则应通过专门的程序来确定罚没标准。经常发生的违法、违规行为的罚没标准应当写进相关的法律法规和具体的管理条例中，使罚没收入的收取有较为固定的标准，这既是公平原则的要求，也是罚没收入规范化、法制化的表现。

在我国《2003 年政府预算收支科目》中，设有“罚没收入”类级科目。按照罚没部门的不同，该科目又细分为“交通罚没收入”、“物价罚没收入”、“公安罚没收入”等款级科目。

35. 什么是专项收入？

专项收入是指根据特定需要，由国务院批准或者经国务院授权由财政部批准设置、征集和纳入预算管理的收入。专项收入属于专款专用项目，同财政支出中的“专项支出”相对应，其目的是为了调动各级财政和有关部门组织该项收入的积极性，保证专项事业的发展。

在我国《2003 年政府预算收支科目》中，设有“专项收入”类级科目。该科目下设 6 个款级科目：（1）环保部门按规定征收的“排污费收入”，属地方固定收入科目；（2）城建部门按规定征收的“城市水资源费收入”，属地方固定收入科目；（3）税务部门以增值税、营业税、消费税为计征依据征收的“教育费附加收入”，属中央和地方共享收入科目；（4）国土资源管理部门会同财政部门征收的“矿产资源补偿费收入”，属中央和地方共享收入科目；（5）铀产品出售收

入；(6) 地矿部门收取的“探矿权采矿权使用费及价款收入”。

36. 什么是其他收入?

其他收入是对数额不大或不经常发生的各种收入的总称。在我国《2003年政府预算收支科目》中，“一般预算收入科目”共有32类，“其他收入”是指除其他31大类之外的一些零星收入，可细分为如下款级科目：(1) 利息收入，反映按规定购买的有价证券兑现的利息收入及其他利息收入；(2) 基本建设贷款归还收入，反映收回并上缴国库的基本建设“拨改贷”和“经营性基金”本息收入；(3) 基本建设收入，反映基本建设过程中形成的各项收入和竣工项目结余资金、投资包干结余收入；(4) 港澳台和外商投资企业中方职工补贴收入，反映港澳台商投资企业、外商投资企业按规定应上缴的中方职工物价等各项补贴收入；(5) 对外贷款归还收入，反映外国政府归还我国政府贷款的收入；(6) 捐赠收入，反映国际组织、外国政府等向我国捐赠的收入及国内捐赠收入；(7) 外事服务收入，反映中央和地方涉外部门及其所属事业单位的外事服务收入，派驻联合国及其专门机构任职人员、出国教师以及其他人员工资、劳务收入和接待自费外国人、华侨、港澳同胞所取得的各项收入；(8) 动用国储棉、糖、油上交财政收入；(9) 动用国家储备粮上交差价收入，反映中央和地方粮食企业动用国家储备粮油上交中央财政的差价收入，属中央和地方共用科目；(10) 其他收入。

37. 什么是一般预算调拨收入?

“一般预算调拨收入”是各级财政总预算的专用科目，反映预算在上下级财政之间、上下年度之间、一般预算与基金预算之间的调拨关系。根据我国《2003年政府预算收支科目》，“一般预算调拨收入”类级科目可细分为如下款级科目：一般预算补助收入、一般预算上解

收入、一般预算上年结余收入、一般预算调入资金。其中，“一般预算补助收入”又可细分为税收返还收入、原体制补助收入、专项补助收入、过渡期转移支付补助收入、调整工资转移支付补助收入、社会保障转移支付补助收入、结算补助收入、其他一般预算补助收入等项级科目。“一般预算上解收入”又可细分为原体制上解收入、专项上解收入、其他一般预算上解收入等项级科目。

38. 什么是政府性基金收入？

政府性基金收入是指按照国务院或财政部批准的项目和标准，向企事业单位和个人征收、募集或以政府信誉建立的、由财政管理、具有特定用途的各种基金（资金、附加）收入。从2002年7月起，我国中央政府性基金收入均已纳入预算管理。按照《政府性基金预算管理办法》确定的政府性基金管理的原则，政府性基金全额纳入预算管理，实行收支两条线管理，收入全额上缴国库，先收后支，专款专用，并在预算上单独编列，自求平衡，结余结转下年继续使用。

目前，我国经国务院批准已经纳入预算管理的中央政府性基金收入主要包括：三峡工程建设基金收入、铁路建设基金收入、民航基础设施建设基金收入、邮电附加费收入、港口建设费收入、民航机场管理建设费收入、烟草商业专营利润收入、碘盐基金收入、邮政专项资金收入、煤代油基金收入、水利建设基金收入、旅游发展基金收入、土地有偿基金收入、外贸发展基金收入、茧丝绸发展风险基金收入、文化事业建设费收入、适航基金、育林基金、农网还贷资金等。

三、财政支出

1. 什么是财政支出？我国财政支出主要包括哪些内容？

财政支出是国家根据实现其职能的需要，通过财政分配渠道，对通过税收等收入形式集中起来的财政资金进行的有计划的再分配。财政支出与财政收入相对应，是财政分配的第二阶段，是整个财政分配活动的重要环节，通常也被称作“政府支出”或“公共支出”，它既是动态的，又是静态的。财政支出具体体现在政府对其所掌握的财政资金的安排、供应、使用和管理的全过程，反映了财政资金的规模、结构、流向和用途，反映了国家的政策，规定了政府活动的范围和方向。

财政支出是国家调控经济运行的重要手段，对经济发展和社会进步具有非常重要的作用。通过财政支出，能够为政府机构提供财力保证，维持国家机器的正常运转，实现国家的职能；能够直接或间接地对资源进行配置，并能调节和引导市场对资源的配置，弥补市场机制的缺陷，实现资源的合理配置和有效利用；能够调控经济运行的规模和结构，体现国家的宏观经济政策，调节国民收入的分配结构和国民经济的产业结构，促进国民经济持续、稳定、健康发展。

为科学合理地安排财政支出，有效使用有限的财政资金，财政部门在财政支出活动中必须坚持四条原则：一是厉行节约、讲求效益的原则；二是优化支出结构的原则；三是量入为出的原则；四是公平与效率兼顾的原则。

财政支出内容是由政府职能决定的。党和政府在各个时期的政治经济任务，决定了财政支出的用途和去向。国家将集中的财政资金分

配用于满足各方面的需要，构成了财政支出极为丰富的内容。根据财政支出的去向、用途、性质等，从不同角度、不同层次，按其内在联系进行科学系统地分类，可以正确处理财政支出的各种比例关系，有利于合理分配财政资金，优化资源配置，加强对财政支出的管理和监督。

按性质分类，财政支出可以分为经济建设支出，教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展支出，国家管理费用支出，国防支出，各项补贴支出，其他支出等。

按用途分类，财政支出可分为基本建设支出、企业挖潜改造资金、地质勘探费、科技三项费用、流动资金、农业支出、林业支出、水利和气象支出、工业交通等部门的事业费、流通部门事业费、文体广播事业费、教育支出、科学支出、医疗卫生支出、抚恤和社会福利救济、行政事业单位离退休支出、社会保障补助支出、国防支出、行政管理费、外交外事支出、武装警察部队支出、公检法司支出、城市维护费、政策性补贴支出、对外援助支出、支援不发达地区支出、债务利息支出、专项支出等。这种按用途分类方法的基本上贯彻了按用途归口原则，使财政支出指标与国民经济和社会发展计划指标的分类方法基本一致，有利于国民经济各部门加强对财政支出的财政管理和监督。但它把完整的部门预算指标分割为了若干个项目，不利于政府预算按部门归口管理及实行部门负责制。

2. 什么是财政转移性支出?

财政转移性支出是指政府把从市场体系中获得的一部分财政收入在社会成员之间进行再分配，它表现为财政资金无偿的、单方面的转移。它有别于我们通常所说的政府间财政转移支付，与财政购买性支出是一对相互联系、相互区别的概念。

财政转移性支出具有十分重要的作用，可以在一定范围内弥补市场机制的不完善。市场机制并不是万能的，价格机制、竞争机制主要

只对有直接的投入产出关系以及交换关系的领域起作用，对于自然灾害、战争、失去劳动能力者的生活保障等则往往无能为力，需要政府的财政转移性支出加以弥补，从社会公平的要求出发调整收入分配格局。

财政转移性支出具有两个方面的特点：（1）支出的资金并不是公共部门本身所耗用的资金，而是通过公共部门这个中介，把一部分人的收入转化为另一部分人的可支配收入，由私人部门（居民）在支配。（2）从国民账户的角度看，财政转移性支出同投资性支出不同，它并不形成新的产值，仅仅是把市场经济中形成的产值支配予以再分配。它具有的明显的“挤出效应”，增加一部分人的收入是以减少另一部分人的收入作为代价的。

按照支出对象的不同，财政转移性支出可以分为对单位（包括企业和事业单位）的转移性支出和对个人的转移性支出。前者如企业亏损补贴、对企业事业单位的债务利息支出等，后者如职工生活补贴、社会保险和社会保障以及对个人的债务利息支出等。按照支出内容的不同，财政转移性支出可以分为政策性补贴支出、社会保障补助支出、捐赠和债务利息支出等。财政转移性支出对社会总需求、需求结构、社会总供给、供给结构均会产生一定的影响。

3. 什么是预算科目？

预算科目也称“政府预算收支科目”，是预算指标体系的法定名称，是按预算收支的性质和内容划分政府预算收支的总分类。预算科目又分为预算收入科目和预算支出科目。政府预算收入科目一般按预算收入的形式分类，反映收入的来源和构成；政府预算支出科目一般按预算支出的用途和方向分类，反映支出的性质。

预算科目全面、系统、准确地体现了预算的收支范围和内容，既是编制、执行预算和进行决算的重要工具和依据，又是建立和进行预算会计核算、财政统计以及进行财务分析的统一规范，它贯穿于预算

管理的全过程。科学地制定、修订和正确运用预算科目，在预算管理工作中占有重要地位。预算科目的设置，着重应体现国家的方针政策及国家机构的分布情况，正确反映预算收支的内容，并且便于分析，简明实用，保持相对稳定。

我国预算科目分为类、款、项、目等级次。政府预算收支科目每年（少数年份隔年颁发）由财政部修订后在年初颁发。从 1997 年起，我国政府预算收支科目分成两个部分，即把纳入预算管理的 13 项数额较大的政府性基金收支及原属预算外的地方财政税费附加收支作为基金预算收支，原来的预算收支改称为一般预算收支，体现了预算收支范围的拓宽和结构的变化。1998 年，财政部对预算收支科目作了较大范围的修订，主要是与《中华人民共和国预算法》、《预算法实施条例》相适应，将《国家预算收支科目》改为《政府预算收支科目》。新预算科目包括：一般预算收支科目、基金预算收支科目、债务预算收支科目。

我国现行政府预算收支科目虽做过一些调整，但基本框架一直没有大的变化，缺点和局限性日益突出，表现在：（1）收支范围偏窄，不能全面、完整地反映政府所有收支活动；（2）部分收支项目分类较粗，不利于细化预算编制和强化预算约束；（3）分类体系、结构不够科学，难以客观、准确地反映政府各项职能活动；（4）分类方法与国际通行做法差别较大，不利于进行国际比较和研究。从 2002 年开始，财政部针对现行政府收支分类的缺点和局限性，对之进行了较大力度的改革。

这次改革的指导思想是，按照社会主义市场经济条件下转变政府职能、建立公共财政体系的总体要求，在认真总结历史经验、充分借鉴国际通行做法的基础上，初步形成一套既适合我国国情，又较为规范、合理的政府预算收支科目，为进一步深化财政改革、规范和强化财政管理创造有利条件。改革遵循以下基本原则：（1）全面、准确地反映政府收支活动；（2）规范和细化，强化监督；（3）国际惯例与我国国情相结合；（4）积极推进，稳步实施。

改革的总体步骤是：（1）2002年，以原支出目级科目为基础进行修改完善，使之形成新的支出经济分类；（2）2003年，在对收入分类和支出经济分类做少量调整的同时，选择农业、教育、科学、社保等部分支出的类、款、项级科目，按支出功能分类的一般原则先行改造。（3）2004年或晚些时候，在合理调整收入分类的同时，按政府职能项目如国防、国际事务、公共安全、教育、科学和技术、社会保障、农业等，重新设置支出功能分类科目，全面采用同国际通行做法基本接轨的政府收支分类体系，即新的收入分类、支出功能分类和支出经济分类。这三部分分类各自自成体系，相对独立，又相互联系、相互补充。

新的分类体系可以体现四个层次的要求：（1）满足基层预算单位进行明细核算和编报单位预算的要求；（2）满足部门编报预算和人大审批预算的需要；（3）满足预算编制、预算执行与调整以及年终决算等各环节财政管理与改革的需要；（4）满足经济统计分析和国际对比研究的需要。特别是明细反映各项支出具体用途的支出经济分类，可以起到“数字辞典”的作用，确保以此为基础，通过计算机软件设计，能够快速生成各类统计数据。

4. 什么是预算支出科目的流用？

预算支出科目的流用是指在保证完成各项建设事业计划，又不超过原批准的预算支出总额的情况下，由于预算科目之间调入、调出和改变资金使用用途而形成的预算资金再分配，也称科目流用或经费流用。

由于不同的预算科目表明资金的不同用途，所以预算支出科目的流用必须遵循一定的原则。第一，要不影响预算总规模和财政收支平衡；第二，要不影响各项建设事业的完成；第三，要遵循国家规定的流用范围，做到基本建设资金不与流动资金相互流用，人员经费不与公用经费相互流用，各项专款不与一般经费相互流用。

5. 我国政府预算支出科目分为哪几大类?

按照现行政府预算收支科目的分类办法，预算支出科目由“类”、“款”、“项”、“目”四个层次构成。“类”级科目按照用途划分支出去向；“款”级科目和“项”级科目一般按部门、单位设置，反映预算资金的使用单位和支出的事业性质；“目”级科目反映预算支出的具体用途。预算支出四级科目形成一个完整的分类体系，相互交叉，紧密联系，依照顺序，前者是后者的概括和汇总，后者是前者的分析和具体化。根据预算管理的需要，并与预算收入分类相适应，我国预算支出科目分为一般预算支出科目、基金预算支出科目和债务预算支出科目三大块。

一般预算支出科目包括“基本建设支出”、“科技三项费用”“债务利息支出”等34个类级科目，是指用一般预算收入安排的财政支出科目。

基金预算支出科目是1997年以后增加的，是指用纳入财政预算管理的政府性基金收入安排的财政支出科目，包括“工业交通部门基金支出”、“商贸部门基金支出”、“文教部门基金支出”、“社会保险基金支出”、“农业部门基金支出”、“政府住房基金支出”、“其他部门基金支出”、“地方财政税费附加支出”、“基金预算调拨支出”等类级科目。其中“社会保险基金支出”又包括“基本养老保险基金支出”、“失业保险基金支出”、“医疗保险基金支出”、“工伤保险基金支出”、“生育保险基金支出”等款级科目。

债务预算支出科目是1998年以后增加的，包括“国内债务还本支出”和“国外债务还本支出”两个类级科目。“国内债务还本支出”包括“国库券还本支出”、“向国家银行借款还本支出”、“其他国内借款还本支出”等款级科目。“国外债务还本支出”包括“向外国政府借款还本支出”、“向国际组织借款还本支出”、“其他国外借款还本支出”和“地方向国外借款还本支出”等款级科目。

6. 什么是行政管理费？

行政管理费也称“行政经费”，是指国家财政用于各级权力机构、行政管理机构行使职能所需要的各项开支。行政管理费按其最终用途又可分为人员支出和公用支出两部分。人员支出包括基本工资、津贴、奖金、社会保障缴费等。公用支出包括办公费、会议费、差旅费、招待费、福利费、维修费、办公设备购置费等。在我国一般预算支出科目中，设有“行政管理费”类级科目。在该科目下，又设有一些款级科目，主要包括：

（1）人大经费。主要包括各级人大机关经费、各级人大常委会和各级人民代表大会会议费、人民代表视察费、选举费等。

（2）政府机关经费。主要包括各级政府机关（不含公安、安全、司法行政机关）经费、由国家预算开支的乡（镇）行政干部经费、居民委员会补助费等。

（3）政协经费。主要包括各级政协机关经费、各级政协常委会和各级政协大会会议费、政协委员视察费等。

（4）共产党机关经费。即中国共产党各级机关的经费。

（5）民主党派机关经费。即民主党派和工商联各级机关的经费。

（6）社会团体机关经费。主要反映各级妇联、青年团机关经费以及经批准由财政拨款的各社会团体的机关经费。

7. 什么是事业费？

事业费是国家财政用于各类事业单位的预算支出。目前我国在预算上划分的事业费主要包括：（1）文教科卫事业费，包括用于文化、教育、科学、卫生、出版、通讯、广播、文物、体育、档案、地质、地震、海洋、计划生育等方面的经费；（2）农林水气事业费，具体包括农业事业费、农垦事业费、农场事业费、畜牧事业费、农机事业

费、林业事业费、水利事业费、水产事业费、气象事业费、乡镇企业事业费、农业资源调查和规划费、土地管理事业费、其他农林水事业费等方面的内容；（3）流通部门事业费，具体包括商业、物资管理、粮食、外贸、供销等部门的事业费；（4）工业交通等部门的事业费，具体包括冶金工业事业费、煤炭工业事业费、机械工业事业费、邮电事业费、交通事业费等。（5）税务等其他部门的事业费，具体包括税务、统计、财政、审计、工商管理、国有资产管理、旅游、华侨、劳动保障、海关、监察纪检、农业综合开发、行政机关、党派团体以及其他部门的事业费。

8. 什么是经常性支出？

经常性支出也被称为“社会消费性支出”，是财政购买性支出的重要组成部分。具体来讲，经济性支出是指政府直接在市场上购买并消耗商品和服务所形成的支出，是用于维持政府活动、保障国家安全和社会秩序、发展各项社会公益事业以及用于人民生活和社会保障等方面的支出，是政府公共部门的日常支出，是国家财政用于满足社会共同支出需要的重要组成部分。

经常性支出主要包括农业支出、林业支出、水利和气象支出、工业交通等部门的事业费、流通部门事业费、文体广播事业费、教育支出、科学支出、医疗卫生支出、其他部门的事业费、抚恤和社会福利救济、行政事业单位离退休支出、社会保障补助支出、国防支出、行政管理费、外交外事支出、武装警察部队支出、公检法司支出、城市维护费、政策性补贴支出、对外援助支出、债务利息支出、专项支出、其他支出、总预备费等。

经常性支出和建设性支出同属财政购买性支出，两者都是社会再生产正常运行所必需的，其最大区别在于经常性支出是非生产性的消耗性支出，不形成任何资产而建设性支出正好相反。

近年来，我国的经常性支出始终保持着稳步增长的态势，在提高

人民物质和文化生活水平、促进社会文教科卫等各项事业的健康发展、维持国家机构正常运转、维护国内政局稳定、保证国家主权和领土完整等方面发挥了巨大的作用。

9. 什么是基本建设支出?

基本建设支出是指国家财政用于基本建设投资额范围内的基本建设贷款和拨款支出，包括国家预算对无盈利或无偿还能力的单位和项目以贷款方式提供的基本建设支出；对有偿还能力的单位和项目以贷款方式提供的基本建设支出。这类支出又可分为生产性基本建设支出和非生产性基本建设支出两种。财政的基本建设支出是固定资产投资支出的主要组成部分，是财政最主要和数额最大的经济建设支出。

在我国现行一般预算支出科目中，设有“基本建设支出”类级科目。在该类级科目下，按部门和资金使用去向的不同，又分为许多款级科目，如“冶金工业基建支出”、“煤炭工业基建支出”、“计划生育基建支出”等。在各款级科目下，又设有“基建有偿使用支出”、“基建拨款支出”、“国家资本金”、“基建贷款贴息支出”、“专项基建支出”、“国债专项基建拨款”等项级科目。

10. 什么是企业挖潜改造资金?

企业挖潜改造资金是指国家财政用于国有企业挖潜、革新和改造方面的资金支出（包括经济战备动员费)。这项支出有助于加快骨干企业对新技术和新工艺的推广和应用，在支持企业更新改造方面起着重要的作用。此项支出也是固定资产投资的一个重要组成部分。

在我国一般预算支出科目中，设有“企业挖潜改造资金”类级科目。在该类级科目下，按部门和资金使用去向的不同，又分为许多款级科目，如“冶金工业挖潜改造资金”、“农垦企业挖潜改造资金”、“教育企业挖潜改造资金”等。在各款级科目下，又包括“挖潜改造

拨款”、“挖潜改造贷款”、“挖潜改造贷款贴息”、“国有资本金”、“国债专项挖潜改造拨款”等项级科目。“国债专项挖潜改造拨款”是指由国债资金安排的企业挖潜改造支出。

11. 什么是科技三项费用?

科技三项费用是指国家财政用于新产品试制费、中间试验费、重要科学研究补助费等方面的支出。

新产品试制费是指试制在全国范围内从未试制生产过的产品或者对老产品确有重大改进，且属于国家安排的重点新产品试制的全部费用。

中间试验费是指国家拨给企业、事业、高等院校承担全国性重大中间试验项目所需的专用资金。中间试验项目，是指已有科学研究成果，尚未取得必要的数据，不能在生产或建设中直接采用，必须建立一定的装置、机组、车间或试验场地，进行大规模或较长时间的试验、验证、改进，经批准纳入计划的项目。

重要科学研究补助费是指国家拨给承担纳入国家计划的全国性重大科研项目的高等学校、企业、事业单位的专项补助资金。但它不包括：科学研究机构进行正常科研所需的费用；高等学校结合教学自行安排的科学研究所需的费用；企业配合生产进行的一般性的科研项目支出。

按国家现行财政体制规定，工业、农业、交通、建筑、商业、科教文卫、环境保护、测绘、标准计量等部门和单位承担的全国性的新产品试制、中间试验和重大科研项目所需资金，由中央预算拨款；凡属于地方安排的科研项目所需资金，由国家分配给地方的科技三项费用和地方自行筹集的更新改造资金解决；企业自行安排的新产品试制项目所需资金，由企业新产品试制基金解决。科技三项费用最终形成企业的固定资产，对促进我国科学技术事业的发展有重要作用。

在我国现行一般预算支出科目中，设有“科技三项费用”类级科

目。在该类级科目下，按部门和资金使用去向的不同，又分为许多款级科目，如“冶金工业科技三项费用”、“环境保护科技三项费用”等。

12. 什么是抚恤和社会福利救济费？

抚恤和社会福利救济费属于财政经常性支出，是指财政用于抚恤、社会福利事业和社会救济的支出。主要包括：

（1）抚恤费，包括国家对革命军人、国家机关工作人员在其残疾、牺牲、病故时，按规定给予本人或其家属的一次性补助费和定期定量补助费，烈军属、复员退伍军人的定期定量补助费和临时补助费，民政部门管理的优抚事业单位的经费、集体优抚事业单位的补助费、对烈士纪念建筑物的管理和维护费等。

（2）安置费，包括退伍军人安置费，军队移交地方安置的离退休人员经费，军队离退休干部管理机构列入事业编制的人员工资、福利费、办公费等。

（3）最低生活保障费，主要反映对城市居民最低生活保障对象的定期定量保障金。

（4）农村及其他社会救济费，主要反映城市居民最低生活保障以外各项社会救济方面的开支。

（5）社会福利费，反映民政部门举办的社会福利事业单位（火葬场、收容遣送站等）的经费，以及对集体社会福利事业单位的补助费等。

（6）其他民政，主要包括各级民政部门培训本系统职工、开展优属慰问活动、开展民间组织管理、开展行政区域界线勘定、维护等的经费，以及民政部门的接待来访处理费、专业会议费、大宗印刷费、档案管理、宣传等专项经费。

（7）残疾人事业费，主要反映各级残疾人联合会用于残疾人康复、残疾人职业介绍、培训和服务等的补助，各级残疾人联合会所属

的事业单位经费，以及残疾人用品用具供应服务站点的专项补助经费等。

（8）自然灾害生活救助，包括：①一般自然灾害救济，反映地方预算安排的解决灾民吃、穿、住等困难的救济费和发生自然灾害时的抢救、转移、安置、治病等费用，为抗御自然灾害而设立的地方救灾物资储备资金。②特大自然灾害救济，反映中央预算对遭受特大自然灾害地区的地方政府在救济灾民过程中经费发生困难时给予的专项补助，以及为抗御特大自然灾害而设立的中央级救灾物资储备资金。③特大自然灾害灾后重建，反映各级政府预算安排用于特大自然灾害后恢复重建的补助支出。

13. 什么是债务利息支出？

债务利息支出是指用政府预算拨款偿还国内外债务的付息支出。包括：偿还向联合国金融组织和联合国各基金组织借款的利息支出；偿还外国政府贷款的利息支出；偿还为引进技术和设备经批准借用非政府性质的贷款的利息支出；偿还国内发行的公债和国库券的利息支出；偿还使用国家外汇和为解决财政困难向人民银行借款的利息支出。

2000年以前，我国国内外债务利息支出不计入全国财政支出和中央本级支出，从2000年起，我国国内外债务利息支出开始列入全国财政支出及中央本级支出中。在现行一般预算支出科目中，设有“债务利息支出”类级科目。在该科目下，设有“国内债务付息”和“国外债务付息”两个款级科目。在“国内债务付息”款级科目下，又设有“国库券利息”、“国家银行借款利息”、“其他国内借款利息”几个项级科目。在“国外债务付息”款级科目下，又设有“外国政府借款利息”、“国际组织借款利息”、“地方向国外借款利息”、“其他国外借款利息”等项级科目。

14. 什么是总预备费？

总预备费是指各级政府预算中不规定具体用途的当年后备基金，一般是为了解决在预算执行过程中发生的某些临时性急需和事前难以预料的重大开支需要。中央预算费和地方预备费均按各级政府支出预算总额的一定比例提取。我国《预算法》第32条规定，各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的1%至3%设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。在《2003年政府预算收支科目》中，设有“总预备费”类级支出科目，在该科目下又设有“总预备费”款级支出科目。

在预算执行中，如果发生较大的自然灾害和经济上的重大变革，发生原来预算没有列入而又必须解决的临时性开支情况，可以动用总预备费。总预备费一般应控制在下半年使用，并经过一定的程序批准。中央预备费的动用要经国务院批准，地方预备费的动用要经地方同级人民政府批准。批准安排的支出按其实际用途分别列入各类、款、项的预算支出科目中，年终执行结果不反映“总预备费”科目，财政总预算会计也不对总预备费进行账务核算。

15. 什么是政策性补助支出？

政策性补助支出指国家财政对由于贯彻国家政策，对某些产品实行低价政策造成的企业亏损给予的补贴。包括：国家粮油差价补贴、粮食风险基金、国家储备粮油利息费用补贴、粮食财务挂账利息补贴、中央粮食企业新增挂账消化款、国家储备粮油差价补贴、地方粮油价外补贴、棉花发展补贴款、国家储备棉花利息费用补贴、国家储备糖利息费用补贴、副食品风险基金、地方煤炭风险基金、市政居民肉食价格补贴、国家储备肉利息费用补贴、平抑市价蔬菜价差补贴、农业生产资料价差补贴、工矿产品价差补贴、银行政策性亏损补贴、

棉花差价补贴、地方粮食企业新增挂账消化款、储备粮移库费用补贴、处理陈化粮补贴、食品企业亏损挂账消化款、供销社老挂账消化款、处理供销社新增挂账补贴、竞卖粮食亏损补贴以及反映国家批准的不属于上述各项的各项政策性补贴，共28款。

16. 什么是人员支出？

人员支出主要是反映单位开支的在职职工和临时聘用人员的各类劳动报酬，为上述人员缴纳的各项保险费等。其中包括：基本工资、津贴、奖金、社会保障缴费、其他等。

基本工资是指国家统一规定的基本工资，包括国家机关（指各级人大、政协、法院、检察院、政府、党派、人民团体）行政人员、人民警察的基础工资、职务工资、级别工资、工龄工资、机关工人的岗位工资与国家规定比例的津贴；各类学校毕业生见习期间临时待遇；军队军官、文职干部的职务工资、基础工资和军龄工资；军队士官的军衔等级工资、基础工资和军龄工资等。

津贴是指单位在基本工资之外按国家规定开支公务员岗位津贴、事业津贴、军人津贴和各类补贴等。

奖金是指单位按国家规定开支的各类奖金。如国家统一规定的机关事业单位年终一次性奖金、运动员奖金等。

社会保障费是指单位为职工缴纳的基本养老、医疗、失业、工伤等社会保险费。

其他反映上述项目未包括的人员支出，如各种加班工资、病假两个月以上期间人员工资、编外长期聘用人员及临时工工资等。

17. 什么是公用支出？

公用支出是反映单位购买商品和劳务的支出。公用经费支出包括的项目很多，主要有：办公费、印刷费、水电费、邮电费、取暖费、

交通费、差旅费、会议费、培训费、招待费、福利费、劳务费、就业补助费、租赁费、物业管理费、专用材料费、办公设备购置费、专用设备购置费、交通工具购置费、图书资料购置费、其他等。公用经费支出是行政经费的主要支出。

18. 什么是对个人和家庭的补助支出?

是反映个人和家庭无偿性补助支出。包括：离休费、退休费、退职费、抚恤和生活补助、医疗费、住房补贴、助学金、其他。

离休费是指未参加基本养老保险的行政事业单位离休人员和移交地方政府安置的军队离休人员离休费，按国家统一规定发放给离休人员的护理费和其他补贴。

退休费是指未参加基本养老保险的行政事业单位退休人员和移交地方政府安置的军队退休人员的退休费，按国家统一规定发放给退休人员的护理费和其他补贴。

退职费是指行政事业单位退职人员的生活补贴，一次性支付给职工或军官、军队无军籍退职职工、军队文职人员及运动员的退职补助，按月支付自主择业的军队转业干部退役金。

抚恤和生活补助是指按规定开支的烈士家属、牺牲病故人员家属的一次性和定期抚恤金，革命伤残人员的抚恤金，离退休人员等其他人员和各项抚恤金；优抚对象定期定量生活补助费，退伍军人生活补助费，国有企业下岗职工基本生活费，行政事业单位职工和遗属生活补助，因公负伤等住院治疗，长期赡养人员补助费以及城乡贫困人员、灾民、归侨、外伤、其他人员生活救济费等。

医疗费是指未参加职工基本医疗保险的行政事业单位在职职工、离退休人员的医疗费，军队移交到地方安置的离退休人员的医疗费，参保人员在医疗保险基金开支范围之外按规定应由单位负担的医疗补助。

住房补贴是指单位开支的提租补贴、购房补贴、住房公积金。

助学金是各类学校学生助学金、奖学金、学生贷款贴息、出国留学人员生活费，青少年业余体校学员伙食补助费和生活费补贴，按照协议由我方负担或享受我方奖学金的来华学生、进修生的生活费等。

其他是未包括在上述科目的对个人和家庭的补助支出，如独生子女父母奖励费、婴幼儿补贴、职工探亲旅费、退职人员及随行家属路费。退伍回乡义务兵一次建房补助，符合安置条件的城镇退役士兵自谋职业的一次性经济补助等。

19. 什么是社会保障基金?

社会保障基金是政府按照有关法律或制度的规定建立的用于社会保障的专项基金，它是社会保障制度的物质内容。社会保障基金是根据社会保障内容来设立的，主要由社会保证基金和社会保险基金两部分组成。社会保证基金主要被用于社会救济、社会福利和社会安置等方面，社会保险基金则主要用于社会保险的各种项目上。社会保障基金主要有以下来源：政府财政拨款、受保者和雇主缴纳、社会保障基金的投资收入、社会募捐等。

我国目前的社会保障体系主要由社会保险、社会救济或社会救助以及社会优抚三部分组成。在我国社会保障体系中，许多方面还不够健全，如失业保险等；保障覆盖面过于狭窄，在城乡之间还存在着较大的差距，等等，现行社会保障制度覆盖了国有行政事业单位，国有企业和部分集体企业职工，而其他企业职工和广大农民没有享受到真正的社会保障。我国财政支出中，接近于真正意义上的社会保障支出的，是抚恤和社会福利救济支出，这一支出占财政支出的比重偏低，1999 年约为 9%，与发达国家 20% 至 50% 的水平相距甚远。目前，我国在建立保障制度时，社会保障支出严重不足。

四、预算体制和改革

1.什么是国家预算？国家预算有哪些基本特征？

国家预算也称政府预算，是政府的基本财政收支计划。它的功能首先是反映政府的财政收支状况。从形式看，国家预算就是按一定标准将财政收入和支出分门别类地列入特定的表格，可以使人们清楚地了解政府的财政活动，成为反映政府财政活动的一面镜子。但从实际经济内容看，国家预算的编制是政府对财政收支的计划安排，预算的执行是财政收支的筹措和使用过程，决算则是国家预算执行的总结。所以，国家预算反映政府活动的范围、方向和国家政策。同时，由于国家预算要经过国家立法机构的审批方能生效，因而又是国家的重要法律性文件，体现国家权力机构和全体公民对政府活动的制约与监督。

国家预算具有以下几个方面的基本特征。1.计划预测性。政府预算是在一定时期收入与支出的数字估算表，最明显的表现为年度预算收支计划。计划具有预测性，并以预测性作为政府管理的工具。2.法律性。政府预算与一般的财政经济计划不同，它必须经过规定的合法程序，并最终形成一项法律性文件。国家预算的法律性，是指国家预算的成立和执行结果都要经过立法机关审查批准。3.集中性。为从资金上保证实现国家基本职能和重点建设需要，满足社会公共需要，国家必须通过预算集中财政资金，统筹安排。国家预算是集中分配财政资金的手段，国家预算资金就是国家集中性的财政资金。国家预算的规模、来源、去向、收支结构比例和平衡，由国家按照社会生产力水平和政治经济形势需要，从国家全局和整体利益出发进行统筹

安排，充分体现了国家预算的集中性特征。4. 统括性。预算内容应包含政府的一切事务所形成的预算收支，体现预算的完整性，政府通过预算进行集中性分配以满足社会共同需要，反映国家方针政策，全面体现政府年度整体工作安排和打算，使预算成为政府各项收支的汇集点和枢纽。同时，国家预算的统括性还体现在收支范围上，国家预算收支比其他财政环节涉及的范围要广泛得多。5. 年度性。预算年度指预算收支的起讫时间，通常为一年。预算年度是各级政府执行预算所依据的法定期限。在预算年度内，预算工作的程序通常包括预算的编制、预算的执行和决算评估等环节，各环节在年度内依次递进，在年度之间循环往复。6. 公开性。预算作为公开性的法律文件，其内容必须明确，以便于全社会公众及其代表理解、审查；同时，政府预算收支计划的制定、执行以及决算的全过程也须向公众全面公开。

2. 什么是国家预算收支分类？

国家预算收支分类，是按照一定标准和方式对预算收入和预算支出进行编排。它是进行各项预算管理活动必不可少的前提。把预算收入和预算支出按照它们的内在性质和相互联系，进行科学、系统地归并和排列，可以清晰反映预算收入的来源和预算支出的用途，可以确保预算编制、预算执行和决算顺利进行。

我国现行的预算收支分类主要通过两个渠道来体现：一是通过预算收支科目体现，另一个是通过政府提交给人民代表大会的预算草案来体现。二者既有联系又有区别。政府预算收支科目是预算草案分类的基础，预算草案的分类方法是政府预算科目的高度概括，是对政府预算科目进行的归并合成。

我国现行政府预算收支分类的基本框架，是20世纪50年代仿照原苏联财政管理模式建立的。随着我国市场经济体制和公共财政框架的逐步建立，以及对外开放和国际交流的迅速扩大，现行预算收支分

类体系的局限性日益突出。主要是不能全面、完整、准确地反映财政收支活动；不适应预算管理制度改革要求；不利于进行国际比较研究；不便于进行预算收支分析。改革预算分类的方向，是建立由部门分类、功能分类、经济分类组成的预算分类体系。

3．我国与国家预算有关的主要法律有哪些？

国家预算法是国家预算管理的法律规范，是组织和管理国家预算的法律依据。预算法有广义和狭义之分，狭义的预算法，是《中华人民共和国预算法》；广义的预算法还包括国家权力机关、政府及部门制定和颁布的有关预算管理的其他法律、法规和规章。与国家预算有关的法律的表现形式，可以分为如下几个层次：宪法，财政预算法律，财政行政法规，财政部门规章，地方性财政法规，国际条约，财政预算法律解释。其中，宪法具有最高的法律地位和法律效力，是国家的根本大法，也是指导财政预算立法的根本大法。在我国现行宪法中，既有财政预算立法的原则性规定，也有直接涉及财政预算内容的条款。财政预算法律，地位和效力仅次于宪法，是由全国人大及其常委会制定的法律。财政行政法规，是国务院作为国家最高行政机关，根据宪法、法律和全国人大或其常委会的授权，制定和发布的财政预算行政法规及其它法规性文件。财政部门规章，是财政部、国家税务总局等国务院职能部门根据宪法、法律、行政法规的规定，在其权限范围内发布的有关财税方面的规定、决定、命令、细则等规范性文件。地方性财政法规、规章、自治条例和单行条例，是依据宪法和地方组织法的规定，省、自治区、直辖市，省、自治区人民政府所在地的市，经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会和人民政府，可以依照宪法和法律、行政法规的规定，结合本地区的具体情况，制定适用于本行政区域的财政法规和规章。国际条约，是指我国同外国缔结的双边和多边及协定性质的文件，是国际财政法的重要表现形式。财政法律解释，是指对财政法律规范的确切含义、真实意旨

以及财政法律规范所使用的概念、术语等所作的说明。

我国与国家预算有关的法律主要有：宪法，预算法及其实施条例，全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定。此外还包括一些指导基础性及日常性工作的预算管理制度，如预算决算制度，国家金库管理制度，预算会计制度及与上述各项制度相配套的条例、实施细则等。

宪法主要是对预算管理作出原则性规定。如宪法第 62 条第十款规定，全国人民代表大会具有“审查和批准国家的预算和预算执行情况报告”的职权；第 67 条第 5 款规定，全国人民代表大会常务委员会具有审查和批准“国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案”的职权。

新中国预算立法工作经历了长期的探索和实践，体现为一个逐步规范和成熟的过程。1948 年 9 月新中国成立前夕，中国人民政治协商会议通过的《中华人民共和国共同纲领》规定：建立预算制度，划分中央与地方的财政范围。这是新中国最早记载有关预算管理制度的文献，它是建立我国预算制度的基础。1951 年，中央人民政府政务院发布了《预算决算暂行条例》，统一了预算决算制度和预算管理办法。然而长期以来，由于实行高度集中的计划经济模式，对预算管理的规定只停留在条令制度上，没有上升到法律的高度，使得预算管理难以法制化和规范化。1991 年，国务院根据新形势要求，发布了《国家预算管理条例》。但这些条例作为行政法规，只规定了各级人民政府、各主管部门及各单位的预算管理权限，没有也不可能对各级权力机关的预算管理职权及其对政府预算行为的监督和制约作出明确规定。随着政治经济形势的发展，特别是社会主义市场经济体制的初步建立，加强国家预算管理，强化预算法律效力的要求也提上议事日程。1993 年全国人大常委会将预算法列入立法计划，1993 年 10 月 7 日由国务院提请全国人大审议，1994 年 3 月 22 日第八届全国人民代表大会第二次会议审议通过《中华人民共和国预算法》，并于 1995 年 1 月 1 日起正式实施。预算法明确了国家预算级次、组成和总原则；

明确了各级人大、各级人大常委会的预算管理职权，明确了各级政府的预算管理职权，明确了各级财政部门的主要职责；规定了预算编制、执行和决算程序；明确了预算监督与法律责任。但由于预算法出台之际，我国的预算管理还没有完全摆脱传统计划经济模式的影响，预算法在某些方面还存在着与规范预算管理、提高预算管理水平要求不相适应的问题。如关于预算资金的范围问题，关于细化预算编制要求问题，关于充实预算审批的条款问题，关于加强对预算工作的监督问题，关于提高预算法的权威性问题等。

随着社会主义市场经济的进一步发展，为了贯彻落实“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，进一步提高财政预算的透明度，规范财政分配行为，更好履行宪法赋予全国人大及其常委会的职责，加强对中央预算的审查监督，逐步建立符合社会主义市场经济发展要求和我国国情的预算审查监督体系，1999 年 12 月 25 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》。《决定》的主要内容是：1. 加强和改善预算编制工作。坚持先有预算，后有支出，严格按预算支出的原则，细化预算和提前编制预算。2. 加强和改善中央预算的初步审查工作。对中央预算的审查，应当按照真实、合法、效益和具有预测性的原则进行。3. 加强对预算超收收入使用的监督。中央预算超收收入可以用于弥补中央财政赤字和其他必要的支出。4. 严格控制不同预算科目之间的资金调剂，各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。5. 加强对中央预算调整方案的审查工作。6. 中央决算草案应当按照全国人民代表大会批准的预算所列科目编制，按预算数、调整或变更数以及实际执行数列出，变化较大的要作出说明。7. 加强对中央预算执行的审计。8. 加强对中央预算执行情况的监督。9. 加强对预算外资金的监督。10. 要依法执行备案制度。

此外，国家金库管理制度，是对预算资金的收纳、划分、报解、划拨、核算等方面活动的具体规范。国务院 1985 年 7 月 27 日发布了

《中华人民共和国国家金库条例》。

预算会计制度，是经济活动中行政及事业部门和单位进行会计核算与处理会计事务的法规依据和行为准则。我国1998年开始实施的《财政总预算会计制度》、《事业单位会计准则》、《行政单位会计》制度等就是主要的预算会计制度。

4. 预算草案、人代会通过预算和当年预算有何异同？

预算草案，是指未经法定程序审查和批准的年度预算收支计划。中央各部门根据国务院的指示和财政部的部署，具体布置所属单位编制预算计划，并负责汇总，编制出本部门的预算草案，报财政部审核。财政部通过审核汇总中央部门的预算草案，编制出中央预算草案。地方各级财政部门根据同级人民政府的指示和上级财政部门的部署，具体布置本级部门和下级财政部门编制预算草案，并负责审核、汇总编制本级总预算草案，报同级人民政府和上一级财政部门审核。财政部根据各地方的年度收支预算和中央级预算汇编成国家预算草案，经国务院审定后，报请全国人民代表大会审查批准。

人代会通过预算，指预算草案经法定程序批准的、人代会通过的国家正式预算，它是考核国家预算以及各级预算工作完成好坏的一个重要依据。

当年预算，指不包括上年结转和上年结余及其他资金来源，仅用本预算年度内的收入相应安排的预算，即政府当年收支计划。通常我们说的收支平衡的概念，是指当年预算的平衡。

5. 什么是“翘尾巴”？

“翘尾巴”是分析预算执行情况时常用的一句习惯性的术语。国家采取的一些增加财政收支或减少财政收支的政策时，由于一些客观原因往往是在年度中间实施，这样当年预算执行反映的就不是一个完

整的财政年度，而到了下一年度，这些出台的政策或措施对财政收支的影响就是整个财政年度的，即比上一财政年度多影响一个或几个月的时间。我们在进行同口径对比时，称这一现象为“翘尾巴”。假如1998年10月1日，国家决定对行政事业单位职工普调一级工资，在当年增加财政支出只有10、11、12三个月，而到1999年时，上一年10月份开始实施的普调一级工资政策就是影响全年的12个月的预算支出，这样，1999年就比1998年多影响了9个月。我们在将1999年财政支出与上年度比较时，习惯上称这一现象为因调资增加财政支出翘尾9个月。

6. 什么是财权?

财权是指一个地区、部门或单位对一定财力（资金）所具有的筹集权和支配权，即筹集、控制、管理、使用权。在我国，一个地区、部门或单位为了完成国家交给的一定生产、建设和事业发展任务，必须有相应的财力支持。因而，在对一定财力的筹集、使用过程中，国家要赋予它一定的筹集、支配和使用权。行使财权还需要执行国家的有关政策、法令和规定，不能各行其是，否则，就是违反财经纪律。

7. 什么是年终滚存结余?

各级总预算执行结果，当年收入大于支出的部分，称当年结余（小于称赤字，用负号表示）。当年结余加上历年的累计结余，叫年终滚存结余。滚存结余扣除按规定需要结转下年支出的（结余）资金称为净结余。结转下年支出，即当年未完成项目的开支，需转列下年继续完成项目的支出。

8. 什么是国家预算管理体制？我国预算管理体制经历了哪些发展和变化？

预算管理体制，是指中央政府与地方政府以及地方各级政府之间，规定各级预算管理的职责权限和预算收支范围的一项根本制度，它是财政管理体制的重要组成部分。预算管理体制的核心问题是各级政府之间的收支划分。

一个国家的预算管理体制与各国经济资源配置方式和文化传统有关，与政体和其他非经济因素有关。预算管理体制主要有两种类型，即集权型和分权型。集权型预算管理体制，是指中央政府有较大的预算权限。分权型预算管理体制，是指中央政府和地方政府各有一定的收支范围和职责权限的一种预算管理体制。决定一个国家在一定时期采取哪种预算管理体制的因素大体有以下几个：一是国家政权结构。即一个国家的中央政权与地方政权的结构方式是单一制还是联邦制。一般说，单一制国家财权财力的集中程度高于联邦制国家。二是国家的性质和职能。以生产资料公有制为基础的社会主义国家，国家既是政权机构，又是生产资料全民所有制的代表，具有社会管理者和生产资料所有者双重职能。这就使得社会主义国家比较容易选择集权型预算管理体制。因而，社会主义国家财权财力的集中程度通常要高于资本主义国家。三是国家对社会经济生活的干预程度。一般说，在国家对经济干预较少的时期，中央政权集中的财权财力较少，预算管理的分散程度较大；反之，则对预算体制进行部分调整以加强财权财力的集中。四是国家的经济体制。预算体制是经济体制的重要组成部分，必然受其制约。在高度集中的计划经济体制下，预算体制与之相适应也是中央集权型的，以保证国家计划指令的贯彻实施；反之，随着计划经济体制向市场经济体制的过渡，集权型预算体制势必会分散化。

新中国成立后，根据当时政治、经济形势及党和国家的方针政

策，我国预算管理体制进行过多次改革，总的是根据“统一领导、分级管理”原则，由高度集中管理体制，逐步实行多种形式的分级管理体制。

（一）1950年实行高度集中，统收统支体制。体制的主要内容是：预算管理权限集中在中央，一切预算收支项目、收支程序、税收制度、供给标准、行政人员编制等，均由中央统一规定。集中权力在中央，各级政府的财政支出，均由中央统一审核，逐级拨付。各项财政收入，除地方附加外，全部纳入统一的国家预算。

（二）1951年至1957年实行“划分收支、分级管理”体制。主要内容是：1. 财政实行分级管理（分为中央级、大行政区级和省三级财政，1954年大行政区全部撤销后，全国划分为中央、省、县三级财政）。2. 国家财政支出，按照企业、事业和行政单位的隶属关系和业务范围，划分为中央财政支出和地方财政支出。3. 国家财政收入，分为中央财政收入、地方财政收入及中央和地方的比例解留收入。4. 地方财政收入，每年由中央核定一次，其支出首先用地方财政收入抵补，不足部分由比例解留收入抵补。5. 地方的上年结余，分别列为各级的财政收入，并编入本年预算。6. 农业税超收部分，50%留给地方。总的看，这种财政管理体制，是财政分级管理的开始，它虽然对调动地方积极性有一定好处，但财权财力仍然集中在中央，地方财力和财权仍然很小。

（三）1958年开始实行“以收定支，五年不变”体制。主要内容是：1. 财政收入实行分类分成办法。地方财政收入有三种，即固定收入、企业分成收入、调剂分成收入。2. 属于地方财政支出的有两种，一是地方的正常支出，如地方的经济建设，二是中央专案拨款解决的支出，如基本建设拨款。3. 以省、自治区、直辖市为单位，分别划定地方的收入基数和分成比例，以满足地方正常支出需要。4. 以1957年预算数为基数，确定地方正常支出和划分收入的数字。收入项目和分成比例确定后，原则上五年不变，地方多收可以多支。这次体制改革是一次比较大的改革，它进一步下放了财权，增加了地方

财力，有利于发挥地方经济建设和管理财政的积极性，推进了地方经济文化建设和社会事业的发展。但后来由于出现“大跃进”等经济形势变化，该体制只执行了一年。

（四）1959年—1970年实行“总额分成、一年一变”体制。主要内容是：收支下放，计划包干，地区调剂，总额分成，一年一定。

（五）1971年—1973年实行“定收定支、收支包干、保证上缴（或差额补助）、结余留用、一年一定”的体制。主要内容是：1. 与中央企业、事业单位下放相适应，扩大地方财政收支范围。2. 地方预算收支指标，由省、自治区、直辖市提出建议数，经中央综合平衡、核定下达。3. 在预算执行过程中，地方收入超收或支出结余，归地方支配使用，如发生短收或超支，由地方自求平衡。

（六）1974年—1975年实行“收入按固定比例留成，超收另定分成比例，支出按指标包干”的体制。主要内容是：1. 地方负责组织收入，按固定比例给地方留成，作为地方稳定的机动财力。2. 地方财政收入的超收部分，另定分成比例。3. 地方财政支出，按中央核定的指数包干。4. 地方年终结余，归地方财政使用。这种管理体制是在当时经济发展不正常、地方财政很不稳定的情况下采用的一种临时性办法。

（七）1976年—1979年实行“收支挂钩、总额分成”和试行“收支挂钩、增长分成”的体制。这种体制实际上就是1959年—1970年实行的“总额分成、一年一变”的体制，差别主要是扩大了财政收支范围，增大了地方财政的管理权限，使地方有了一笔固定的机动财力。1978年中央在部分省、市试行了“收支挂钩、增长分成”体制。主要内容是：地方财政支出与地方组织收入挂钩，实行总额分成；中央与地方分成比例一年一变；地方机动财力提取，按确定提成比例，从当年实际收入比上年增长部分中提取；取消按固定数额留成给地方的机动财力，将其数额包含在增长分成比例内。

（八）1980年起实行“划分收支、分级包干”体制。在经济体制改革中，客观要求以财政体制改革为突破口，财政改革先行一步。体

制主要内容是：1．按经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央和地方财政收支范围。收入实行分类分成，支出按企业隶属关系划分。中央和地方各自具有自己的收入和支出项目及收支范围。2．按照体制规定划分中央和地方财政收支范围。3．地方上缴比例、调剂收入分成比例和定额补助数，经中央核定下达后，原则上五年不变，地方在划定的收入范围内，多收多支，自求平衡。4．涉及全国的重大问题，如税收制度、公债发行、企业成本开支范围等，各地区、各部门必须执行全国统一规定。

（九）1985年起实行“划分税种、核定收支、分级包干”的体制。体制的基本内容是：1．按照第二步“利改税”设置的税种划分各级预算收入，体制办法分为中央财政固定收入、地方财政固定收入、中央财政与地方财政共享收入。2．财政支出仍按企事业隶属关系划分，地方财政预算支出基数以1983年地方既得财力计算确定。收入分成或上解、补助数额确定后，一定5年不变。地方多收可以多支，少收就要少支，自求平衡。这种体制继续坚持了“统一领导、分级管理”的原则，进一步明确了各级财政的权利和责任，做到权责结合，有利于发挥中央、地方两个积极性。

（十）1988年实行多种形式的财政包干体制。在不同地区分别实行“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解额递增包干”、“定额上解”、“定额补助”等六种不同形式的地方财政包干办法。其中，收入递增包干体制，是从1988年起在多数上解省市实行的一种预算管理体制。该体制的主要内容是：以1987年参与分成的预算收入为基数计算地方上交留成，并按商定的收入递增率进行包干。上交中央财政的分成收入部分，按固定的递增率（环比）包干上交。总额分成收入未达到递增率造成的短收，影响中央分成收入包干上交的数额，由地方用自有财力补足，保证上交中央的收入；总额分成收入超过递增率多收的部分，全部留给地方支配使用。收入递增包干实质是上交额递增包干，它是一种最彻底的包干办法，有利于最大限度地调动地方组织收入的积极性。

（十一）从 1994 年起实行分税制财政体制。主要内容见下一条目。

9. 分税制预算管理体制的主要内容是什么？

分税制是在中央与地方各级政府之间，根据各自的职权范围划分税源，并以此为基础确定各自税收权限、税收体制、税务机构和协调财政收支关系的一种制度，是国际上较为流行的处理中央与地方财政关系的一种制度。

目前，国际上由于各国政治、经济体制不同，分税制形式和内容也有所不同，基本上可划分为彻底分税制和不彻底分税制两种形式。彻底分税制，亦称完全分税制。它是彻底划分中央和地方税收管理权限，不设置中央、地方共享税的一种分税制形式。采取这种分税制形式的大多是管理权限比较分散的联邦制国家，如美国、瑞典等。采取彻底分税制形式，必须具备几个条件，主要有法制健全，法规完善；有独立的预算管理体制和税收管理体制；经济形势和经济发展比较稳定；税收体系比较完善和稳定，税务机构比较健全。不彻底分税制，亦称不完全分税制。它是划分中央和地方以及中央、地方共享税收管理权限的一种分税制形式。它既具有固定性特征，又具有灵活性特征。采用这种分税制形式的，大多数是管理权限比较集中的国家，如法国。我国的分税制体制属于不彻底的分税制。

1994 年，我国开始实施以分税制为核心内容的预算管理体制。分税制财政体制改革的指导思想是：正确处理中央与地方的分配关系，调动两个积极性；合理调节地区之间财力分配；坚持统一政策与分级管理相结合的原则；坚持整体设计与逐步推进相结合的原则。体制的主要内容包括：

（一）中央、地方的支出划分。根据现行中央政府与地方政府事权的划分，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的

支出以及由中央直接管理的事业发展支出。具体包括：国防费、武警经费、外交和援外支出，中央级行政管理费，中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制费，地质勘探费，由中央财政安排的支农支出，由中央负担的国内外债务还本付息支出，以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。

地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。具体包括：地方行政管理费，公检法支出，部分武警经费，民兵事业费，地方统筹的基本建设投资，地方企业的技术革新和新产品试制经费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费、价格补贴支出以及其它支出。

（二）中央与地方收入的划分。根据事权与财权相结合的原则，按税种划分中央与地方的收入。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划分为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划分为地方税，并充实地方税税种，增加地方税收入。

（三）中央财政对地方税收返还数额的确定。按照1993年地方实际收入以及税制改革和中央与地方收入划分情况，核定1993年中央从地方净上划的收入数额（即消费税+75%的增值税—中央下划收入）。1993年中央净上划收入，全额返还地方，保证现有地方既得财力，并以此作为以后中央对地方税收返还基数。1994年后，税收返还额在1993年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税平均增长率的1:0.3系数确定，即上述两税全国平均每增长1%，中央财政对地方税收返还增长0.3%。如若1994年以后中央净上划达不到1993年基数，则相应扣减税收返还数额。

（四）原体制中央补助、地方上解以及有关结算事项的处理。为顺利推行分税制改革，1994年实行分税制后，原体制分配格局暂时不变，过渡一段时间再逐步规范化。

配套改革和其他政策措施。主要有：1. 改革国有企业利润分配

制度。根据建立现代企业制度的基本要求，结合税制改革和实施《企业财务通则》、《企业会计准则》的要求，合理调整和规范国家与企业的利润分配关系。2. 同步进行税收管理体制改革。建立以增值税为主体的流转税体系，统一企业所得税制。3. 改进预算编制办法，硬化预算约束。4. 建立适应分税制需要的国库体系和税收返还制度。5. 建立并规范国债市场。6. 妥善处理原由省级政府批准的减免税政策问题。7. 各地区要进行分税制配套改革。

10. 什么是预算表格？有哪几种预算表格？

预算表格是预算收支指标体系的表现形式。把预算收支数字及有关资料和核算依据科学系统地填入表格中，可以清楚地反映预算的有关资料和全部内容。财政部每年都要根据预算管理的需要，在上年表格的基础上，对预算表格进行修订。为了便于我国政府预算的汇总，各省（自治区、直辖市、计划单列市）的总预算表格和财务收支计划，必须由财政部统一制定，省（自治区、直辖市、计划单列市）以下的各级总预算及单位预算表格要在保证中央总的要求的前提下，由各省（自治区、直辖市、计划单列市）根据各自的具体情况自行拟定。

从内容上看，预算表格的种类可分为四类：1. 财政一般预算收支简表。它是报送“一般预算收支总表”之前向上级报送的简单报表，该表按政府预算收支科目分“类”填列。2. 财政一般预算收支总表。一般预算收支总表是最基本的预算表格，用以反映收支规模、收入来源和支出方向。该表按政府预算收支科目，分“类”、“款”填列。由于收入编列较细，已能看出收入的明细数字，所以，预算收支总表代替了预算收入明细表。3. 财政一般预算支出明细表。预算支出明细表，是反映各项支出的资金分配情况的表格，按预算支出科目分类填列。4. 财政基金预算收支表。这是反映各项基金当年收支情况的表格，按基金预算收支科目分类填列。

11. 什么是经常性预算?

经常性预算和建设性预算，构成我国复式预算的两部分内容。经常性预算由经常性预算收入和经常性预算支出构成。经常性预算收入是国家以社会管理者身份取得的各项税收收入和其他一般性收入。主要包括各项税收、非生产性企业亏损补贴、专项收入、教育费附加、其他收入。经常性预算支出，是国家用于维持政府活动，保障国家安全和社会秩序，发展各项事业以及用于人民生活和社会保障等方面的开支。主要包括事业发展和社会保障支出、国家政权建设支出、对外援助支出、政策性补贴支出、税务等部门事业费、行政事业等单位离退休经费、预备费、其他支出以及国内外债务付息支出等。

12. 什么是零基预算?

零基预算是科学编制预算的一种方法。严格来说，它是指在编制年度预算时，对每个部门的工作任务进行全面审核，然后再确定各部门支出预算。它的一个重要特点是编制预算时，不仅对年度内新增的任务要进行审核，而且要对以前年度确定的项目进行审核。从预算支出角度看，不仅要对预算年度中新增支出进行审核，而且要对以前年度形成的基数支出进行审核。所以，不能简单地将零基预算理解为一切从零开始。实际上，零基预算是要对所有的项目加以评估，在评估过程中可能会碰到某个项目出现一切从零开始的情况，然而大多数情况下只是对原方案作一些修正。

零基预算由三个基本要素构成，即决策单位、一揽子决策和排序。零基预算的编制程序，首先要确定决策单位，其次要制定一揽子决策方案，这是最重要的一步，最后确定要选择的方案和支出预算数。

零基预算起源于美国。1979 年美国联邦政府决定全面采用零基

预算法编制预算。

13. 什么是综合财政预算?

综合财政预算是统一编制、统一管理、统筹使用预算内、外资金的一种预算管理办法，是对预算外资金实行“财政专户储存”和“收支两条线”管理办法的进一步完善。综合财政预算，是一项关于社会财力分配格局和利益调整的深刻变革。综合财政预算，在执行和管理过程中具有双重的严肃性。一方面，在执行过程中具有高度的严肃性，一经批准必须严格执行，不得随意变更。在执行过程中，因政策变化确需变更或调整的，按审批程度逐级上报，经批准后执行。年度终了实行单位综合财务收支计划决算审核制度，汇编本级综合财政预算收支决算报同级政府审批。另一方面，管理上具有高度的严肃性。纳入综合财政预算管理的预算外资金，按规定需上解或下划的，由单位提出申请，经财政部门审核后，从财政专户中予以划转。

14. 什么是单式预算、复式预算?

以形式差别为依据，国家预算分为单式预算和复式预算。单式预算，是指国家财政收支计划通过统一的一个计划表格来反映。复式预算，是指国家财政收支计划通过两个以上的计划表格来反映。它能够全面反映国家预算年度内性质不同的预算收支活动。复式预算是在单式预算的基础上演化而成的。在国家预算产生之后的相当长时期内，世界各国实行的都是单式预算，直到20世纪初，丹麦、瑞典等国为摆脱本国面临的财政困难，率先将政府财政收支按经济性质差异分别编为两个收支表，才产生复式预算。

单式预算和复式预算的主要区别在于：1. 从形式上看，单式预算是把财政收入全部列入统一的表格中，复式预算则把财政收支按其经济性质分别编为两个或两个以上的表格，分为两个或两个以上相对

独立的预算，通常分为经常预算和资本预算。其中，经常预算主要以税收为收入来源，以行政事业项目为支出对象；资本预算主要以国债为收入来源，用于盈利性的经济建设支出。2. 从内容上看，单式预算的收大于支即为预算盈余，反之则为赤字。复式预算中由于资本预算主要以国债和制度规定应当上缴的国有资产收益为收入来源，通常不存在盈余或赤字，但往往将经常预算的盈余或赤字转入资本预算，使复式预算盈余或赤字性质含混不清。3. 从对国债收支的处理方式上看，单式预算通常把国内债务收入和债务支出作为一般的收入和支出项目对待，并纳入总的收支项目统一核算财政平衡状况。复式预算的经常预算只列债务利息支出，不列债务还本支出。4. 从对财政活动的反映程度上看，单式预算具有全面性和综合性，可以较为明确地反映财政活动的总体情况，更符合统一性和完整性的预算原则，但不能明确反映预算收支的结构性，特别是不能反映经济建设工程效益的具体状况。复式预算则相反，虽然总体功能较弱，但对预算收支结构和经济建设工程状况的反映较为明确，而这正是实行复式预算的理由所在。

由于上述差别，两种预算形式在实际操作中有不同的特点。单式预算简洁、清楚、全面，编制和审批也比较容易。复式预算比较科学、严谨，便于政府对财政活动的分析，特别是有利于对预算收支的控制。

15. 我国为什么要实行复式预算？

我国实行复式预算的必要性在于：1. 我国是发展中国家，财政具有筹集建设资金的职能，经济建设支出始终占财政支出的较大比重。如何管好用好建设资金，始终是我国财政工作的主要课题。从历史经验看，我国建设资金管理和使用存在诸多问题，如规模过大、资金分散、效率较低等。因此，引入复式预算单独设立经济建设预算（或资本预算），既符合我国财政特点，也符合改进建设资金管理和提

高使用效益的现实要求。2. 随着经济体制改革的深入，国家对经济的管理将是直接控制与间接管理相结合，以间接管理为主，国家预算作为政府调节社会经济生活的重要手段，它的性质和作用必然有所变化，随之，组织形式也应有所改变。从这个意义上讲，实行复式预算也是经济体制深化改革的要求。3. 在计划经济条件下，财政职能的重点主要是筹集和供应资金。在市场经济条件下，财政职能主要是收入分配、资源配置和调节宏观经济。财政收入分配职能主要是保证国家机器的运转和社会财富的公平分配；财政的资源配置职能主要是保证财政分配的公共资源更具活力和更加有效；财政调节宏观经济的职能，主要是保证国家经济持续、稳定发展。4. 从财政收支结构变化看，计划经济条件下财政基本上是平衡的，除了 20 世纪 50 年代有部分赤字以外，60 年代我国实现了既无内债又无外债。财政收支平衡是计划经济条件下追求的重要目标。改革开放以后，我国财政收支结构发生了重大变化，从基本没有债务收入变为债务收入比重不断上升。从财政支出讲，原来经济建设主要由国家财政投入变为投资渠道多元化；社会保障支出由规模不大变为急剧增长；国有资产规模不断扩大。5. 我国长期实行单式预算，实践中暴露出诸多缺点，如只便于总额控制，不便于将预算收支按经济性质加以区分，有重点、有选择地安排和控制；只能算大账、算死账，不能算细账、算活账，不便于对财政收支活动进行动态的追踪和反馈等。而改行复式预算则有利于克服上述单式预算的缺陷。

我国实行复式预算主要取决于三方面条件：一是政府的财政收支是否可以真正划分为两本账；二是国家的债务收入能否满足经济建设的资金需要，债务支出能否靠经济建设支出的收益来支付，换言之，就是经济建设预算能否独立；三是是否具备现代化的科学的预算分析方法。

我国实行复式预算制度，基本上采取了一种循序渐进的方式。1986 年，一些全国人大代表提出了实行复式预算的建议。1989 年全国人民代表大会常务委员会正式提出了实行复式预算的意见。1991

年国务院颁布的《国家预算管理条例》规定从1992年起国家预算按复式预算编制。我国的复式预算分为两个部分，经常性预算和建设性预算。经常性预算收入，是国家以社会管理者身份取得的各项税收收入和其他一般性收入；经常性预算支出，是国家用于维持政府活动，保障国家安全和社会秩序，发展各项事业以及用于人民生活和社会等方面的开支。建设性预算收入是经常性预算结余、专项建设性收入；建设性预算支出，是国家预算中各项经济建设活动的支出。

现行复式预算方案对推动分税制体制、税收体制、投资体制以及企业财务管理体制改革起到了积极作用，但由于只在原有收支规模基础上，对现行预算收支科目按性质和用途进行划分，实行中暴露出一些问题：1. 与建立社会主义市场经济体制的要求还有一定的差距，复式预算的结构还带有许多计划经济的色彩，如将基本建设支出全部列为建设性支出，而不是严格按资金性质划分。2. 一些政府活动尚未反映在复式预算中。如许多名目的专用基金还没有进入复式预算。3. 不能有效控制债务规模。我国现在的复式预算结构，建设性支出基本上都是通过债务来弥补，而建设性支出的需求是无限的，如果建设性支出不足就由发债来弥补，债务规模就不能很好控制。4. 复式预算的层次太多，分类方法还不够明了。如在建设性支出下分为本级建设性支出小计、补助地方建设性支出、建设性支出合计、中央支出合计、中央本级支出、国内外债务还本支出等，难以使人一目了然。我国的复式预算制度还需要进一步完善。

16. 什么是基金预算？

基金预算是指纳入国家预算管理、根据国家法律、法规建立起来的基金收支计划。基金收入必须专款专用，保证基金收入按国家法令收取、基金支出按国家规定使用。基金收入类级科目一般是按大的行业进行分类，主要有工业交通部门基金收入、商贸部门基金收入、文教部门基金收入、农业部门基金收入、土地有偿使用收入、其他部门

基金收入、地方财政税费附加收入、基金预算调拨收入等。基金收入的款级科目是按基金项目设立的，如工业交通部门基金收入类中包括电力建设基金收入、三峡工程建设基金收入、民航基础设施建设基金收入等。基金收入的项级科目是根据管理需要设立的，有的按收入归属设立，如电力建设基金收入分为中央收入和地方收入两个项级科目；有的按部门设立，如邮电附加费收入按信息产业部和中国联合通信有限公司设立项级科目。基金支出类级科目、款级、项级科目设立，与收入类级、款级、项级科目相同，分别按大的行业、按基金项目、按管理需要进行分类。所不同的是，基金支出在项级科目下，可细分为基建支出、挖潜改造支出、经费支出和其他支出 4 个目级科目。

17. 什么是项目支出预算?

项目支出预算是部门预算的一个重要组成部分，是行政事业单位为完成其特定的行政工作任务或事业发展目标，在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划。

根据部门预算改革“坚定目标、积极稳妥、充分试点、分步实施”的总体要求，逐步形成一套科学、规范的项目支出预算编制方法，保证中央部门项目支出预算改革的顺利进行，2001 年选择了国家计委、公安部、外经贸部、农业部等十个部门进行项目支出预算改革试点。在总结十个试点部门编制项目支出预算经验的基础上，经充分研究论证，征求中央各部门意见，财政部制定了《中央部门项目支出预算管理暂行办法》，确定在 2002 年中央级行政单位和仿照公务员制度管理的一级事业单位，以及实行基本支出预算改革试点的事业单位中进行项目支出预算改革试点。经过试点，中央部门按照要求，对申请中央财政预算的项目进行了认真的评审和可行性研究，并按规定程序上报财政部。财政部对中央各部门上报的项目进行认真审核，并将符合条件的项目纳入项目库，按照每个项目轻重缓急进行评审排

序，初步建立起项目支出预算管理制度。

行政事业单位项目的类型划分为三大类，即基本建设类项目、行政事业类项目、其他类项目。其中，基本建设项目是指按照国家关于基本建设管理的规定，用基本建设资金安排的项目。行政事业类项目是指中央级行政事业单位由行政事业费开支的项目，主要包括国家批准设立的有关事业发展专项计划项目、专项业务项目、大型购置项目、大型修缮项目、大型会议和其他项目。其他类项目是指除上述两类项目之外的项目，主要包括用科技三项费用、农业综合开发支出、政策性补贴支出、对外援助支出、支援不发达地区支出等资金安排的项目。项目库是项目支出预算管理的重要组成部分。中央部门项目库由负责本部门预算管理工作的财务主管机构进行管理，财政部项目库由财政部负责总预算的机构进行管理，中央部门结合本部门业务工作需要在所属单位可以设立项目分库。项目申报文本由项目申报书和项目支出预算汇总表组成。财政部在规定时间内，对中央部门报送的预算进行审核汇总，上报国务院审定。经全国人民代表大会批准后，及时向中央部门批复。

18. 什么是中央预算、中央本级预算?

中央预算是经法定程序批准的中央政府的预算收支计划。中央预算是中央履行职能的基本财力保证，主要表现中央政府的预算收支活动，在国家预算管理体系中居于主导地位。中央预算由中央各部门和直属单位的预算组成，包括中央级行政单位预算、事业单位预算以及与中央预算收支有关的企业财务等，还包括地方上解的收入数额和中央对地方返还或者给予补助的数额。中央预算收入，是纳入中央预算、地方不参与分享的收入，包括中央本级收入和地方按照规定向中央上解的收入。中央预算支出由中央财政承担并列入中央预算的支出，包括中央本级支出和中央返还或者补助地方的支出。

中央本级预算是反映中央本级收入和支出情况的预算。中央本级

预算收入，即从中央预算收入中减去地方上解收入后的收入；中央本级预算支出，即从中央预算支出中减去中央返还或补助地方支出后的支出。

19. 什么是部门预算？

部门预算即指与财政部门直接发生缴拨款关系的一级预算单位的预算，它由本部门所属各单位的预算组成。按预算法的规定，中央政府预算由中央各部门（含直属单位）的预算组成，地方各级政府预算由本级各部门（含直属单位）的预算组成。单位预算则是指列入部门预算的国家机关、社会团体和其他单位的收支预算。部门预算应该是反映一个部门全部收支状况的预算。收入包括财政预算安排拨款、行政单位预算外资金、事业收入、事业单位经营收入及其他收入，支出包括用以上收入安排的各项支出，并形成部门收支预算平衡表。

编制和审批部门预算，就是要各预算部门的工作根据预算走，认真落实政府的政策和方针，统一规划，合理配置资源。具体由各部门按照政府的要求和政府预算科目规定编制，经财政部门审核汇总后，报政府审定同意，最后提交人大审查批准。部门预算经过人大批准后，对部门的收支项目安排就具有法律效力，从预算执行到资金使用的全过程都必须接受法律监督。

从2000年开始，我国逐步推行了部门预算，当年国务院向全国人大报送了农业部、教育部、科技部、劳动和社会保障部4个试点部门的部门预算。从2001年起，国务院向全国人大报送的部门预算增加到26个部门。目前，中央各部门按照新的要求编制部门预算，各省（区、市）、地市、县级政府正在稳步推进部门预算改革，全国人大和地方各级人大也正在积极开展对部门预算的审查监督工作。随着预算制度改革的逐步推开，部门预算的编制将会更加规范和科学，部门预算的审查监督将会更加深入和有效。

20. 什么是批复预算？

批复预算是指对经法定程序批准的预算的批复。按照预算法规定：各级政府预算经本级人民代表大会批准后，本级政府财政部门应当及时向本级各部门批复预算，各部门应当及时向所属各单位批复预算。预算法实施条例对此作了更明确的规定：财政部应当自全国人民代表大会批准中央预算之日起 30 日内，批复中央各部门预算，中央各部门应当自财政部批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属各单位预算；县级以上地方各级政府财政部门应当自本级人民代表大会批准本级政府预算之日起 30 日内，批复本级各部门预算，地方各部门应当自本级财政部门批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属各单位预算。

批复预算是一个法律工作程序，是对预算执行的授权，应当在人大批准预算的基础上进行，不能随意批复，不能变更法定的批复时间。预算批复后，就真正开始了预算执行。

21. 预算收入的缴库方式有哪些？

我国现行的财政性资金缴库方式，主要是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行的。2000 年 6 月以来，我国开始实施财政国库管理制度改革。2001 年 3 月，财政部、中国人民银行联合制发了《财政国库管理制度改革试点方案》，明确规定：财政部门在中国人民银行开设国库单一账户体系，所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理，收入直接缴入国库或财政专户，财政收入的收缴分为直接缴库和集中汇缴。

具体而言，直接缴库是指由缴款单位或缴款人按有关法律法规规定，直接将应缴收入缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。其缴库程序为：直接缴库的税收收入，由纳税人或税务代理人提出纳税申

报，经征收机关审核无误后，由纳税人通过开户银行将税款缴入国库单一账户；直接缴库的其他收入，比照上述程序缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。集中汇缴是指由征收机关（有关法定单位）按有关法律法规规定，将所收的应缴收入汇总缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。其缴库程序为：小额零散税收和法律另有规定的应缴收入，由征收机关于收缴收入的当日汇总缴入国库单一账户。非税收入中的现金缴款，比照本程序缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。

22. 预算支出拨款的原则、程序、方法是什么？

2000年6月以来，我国开始实施财政国库管理制度改革，重点是改革支出支付管理制度。2001年3月财政部、中国人民银行联合制发的《财政国库管理制度改革试点方案》规定：建立国库单一账户体系，支出通过国库单一账户体系支付到商品和劳务供应者或用款单位。财政支付主要分为财政直接支付和财政授权支付。财政直接支付是指由财政部门开具支付令，通过国库单一账户体系，直接将财政资金支付到收款人（即商品和劳务供应者，下同）或用款单位账户；财政授权支付是指预算单位根据财政授权，自行开具支付令，通过国库单一账户体系将资金支付到收款人账户。不管是财政直接支付或财政授权支付，财政拨款都应遵循以下原则：一是按批准的预算拨款；二是按用款计划拨款；三是按项目进度拨款；四是按规定的程序拨款。

按照改革试点方案规定，财政直接支付程序具体为：预算单位按照批复的部门预算和资金使用计划，向财政国库支付执行机构提出支付申请，财政国库支付执行机构根据批复的部门预算和资金使用计划及相关要求对支付申请审核无误后，向代理银行发出支付令，并通知中国人民银行国库部门，通过代理银行进入全国银行清算系统实时清算，财政资金从国库单一账户划拨到收款人的银行账户。财政直接支付主要通过转账方式进行，也可以采取“国库支票”支付。财政国库

支付执行机构根据预算单位的要求签发支票，并将签发给收款人的支票交给预算单位，由预算单位转给收款人。收款人持支票到其开户银行入账，收款人开户银行再与代理银行进行清算。每日营业终了前由国库单一账户与代理银行进行清算。财政授权支付程序具体为：预算单位按照批复的部门预算和资金使用计划，向财政国库支付执行机构申请授权支付的月度用款限额，财政国库支付执行机构将批准后的限额通知代理银行和预算单位，并通知中国人民银行国库部门。预算单位在月度用款限额内，自行开具支付令，通过财政国库支付执行机构转由代理银行向收款人付款，并与国库单一账户清算。

23. 什么是预算调整?

预算调整是指经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的本级预算，在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入，使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入，或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更。各级政府对于必须进行的预算调整，应当编制预算调整方案。

县级以上地方各级政府预算的调整方案必须提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准；乡、民族乡、镇政府预算的调整方案必须提请本级人民代表大会审查和批准。未经批准，不得调整预算。未经批准，各级政府不得作出任何使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的决定。对违反规定作出的决定，本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会或者上级政府应当责令其改变或者撤销。接受返还或者补助款项的县级以上地方各级政府应当向本级人民代表大会常务委员会报告有关情况；接受返还或者补助款项的乡、民族乡、镇政府应当向本级人民代表大会报告有关情况。地方各级政府预算的调整方案经批准后，由本级政府报上一级政府备案。

为了加强对中央预算调整方案的审查工作，全国人民代表大会常

务委员会通过的《关于加强中央预算审查监督的决定》明确规定：因特殊情况必须调整中央预算时，国务院应当编制中央预算调整方案，并于当年7月至9月之间提交全国人民代表大会常务委员会。国务院财政部门应当及时向全国人大财政经济委员会和全国人大常委会预算工作委员会通报中央预算调整的情况，在常务委员会举行会议审批中央预算调整方案的一个月前，将中央预算调整方案的初步方案提交财政经济委员会，由财政经济委员会进行初步审查。

24. 为什么要加强对预算超收收入使用的监督？

预算超收收入是指预算年度终了时，预算收入实际执行数超过各级人大机关批准的年初预算数（或预算调整数）的部分。对预算超收收入使用的监督是当前加强预算监督的一个重要内容。近几年来，每年中央预算超收收入数额不小，地方预算超收收入占预算的比重也很大。对预算超收收入使用管理、监督不严，容易造成预算的随意性，也容易滋生腐败。为了充分发挥超收收入的作用，规范财政行为，必须加强对预算超收收入使用的管理。

为加强对中央预算超收收入使用的监督，全国人民代表大会常务委员会在《关于加强中央预算审查监督的决定》中提出，要加强对预算超收收入使用的监督。按照“先有预算，后有支出，严格按预算支出的原则”，超收收入不能随收随支，而是要根据预算实际执行情况预测可能超收多少，综合考虑当年经济社会发展的需要必须追加的支出，统筹兼顾编制超收收入使用方案，再按预算支出。同时要求，超收收入使用的安排，国务院财政部门要及时向全国人大财经委员会和全国人大常委会预算工作委员会通报情况，国务院应向全国人大常委会作预计超收收入安排使用情况的报告。

从2000年起，在每年12月举行的全国人大常委会会议上，国务院均向全国人大常委会报送了关于中央财政超收收入安排使用情况的报告。全国人大常委会逐步加大了对预算超收收入使用情况的监督力

度。

25．什么是财政收支两条线管理？

为加强对预算外资金的管理，1996 年国务院制发了《关于加强预算外资金管理的决定》，明确规定：预算外资金是财政性资金，财政部门应在银行设立预算外资金专户，实行收支两条线管理，即预算外资金征收部门向财政部门报送收支计划，收入缴入专户，支出由财政部门审核后按计划拨款。

为进一步加强对预算外资金的管理，2001 年，国务院办公厅转发了财政部《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见》，提出深化“收支两条线”改革应做好三方面的工作：一是要将各部门的预算外收入全部纳入财政专户管理，有条件的纳入预算管理；二是部门预算要全面反映部门及所属单位预算内外资金收支状况，财政部门要合理核定支出标准，并按标准供给经费；三是要根据新的情况，修订、完善有关法规和规章制度，使“收支两条线”管理工作法制化、制度化、规范化。具体改革措施主要有：（1）对中央部门区分不同情况，分别采取将预算外资金纳入预算管理或实行收支脱钩管理等办法。一是抓好基础工作，继续清理整顿现行收费，将部分不体现政府行为的行政事业性收费转为经营服务性收费并依法征税；二是将公安部、最高人民法院、海关总署、国家工商总局、国家环保总局 5 个行政执法部门按规定收取的预算外收入全部纳入预算，全额上缴中央国库，其支出由财政部按该部门履行职能的需要核定供给；三是对国家质检总局、外经贸部、证监会、保监会等 28 个中央部门的预算外资金，实行收支脱钩管理，其预算外收入缴入财政专户，财政部按核定的综合定额标准，统筹安排年度财政支出，编制综合财政预算；四是改变国税系统、海关系统按收入比例提取经费的办法，实行“预算制”；五是为保证试点单位的支出需要，对实行预算外收入纳入预算管理和收支脱钩试点的部门，按适当的比例核定部门机动经费，由部门按规定使用。（2）从 2002 年开始，在编制部门预算时，中

央级行政事业单位要编制基本支出预算、项目支出预算以及政府采购预算。(3) 改革预算外资金收缴制度，对中央单位的预算外资金收缴制度进行改革，实行收缴分离。一是取消现行各执收单位开设的各类预算外资金账户，改由财政部门按执收单位分别开设预算外资金财政汇缴专户，从根本上避免资金的截留、挤占、挪用和坐收坐支；二是对预算外资金汇缴专户实行零余额管理。(4) 促进地方加大"收支两条线"改革力度。从2002年起，地方公安、法院、工商、环保、计划生育等执收执罚部门的预算外收费收入要全部上缴地方国库，纳入预算管理。地方其他行政事业单位收费一律缴入财政专户管理。在收缴制度上，继续推行和完善收费、罚没收入实行"单位开票、银行代理、财政统管"的征管体制等。

深化"收支两条线"改革为进一步完善部门预算创造了有利条件，有助于我国公共财政管理体制的建立，提高了财政性资金的使用效率，增强了财政保障水平。

26. 提高财政收入"两个比重"的具体内涵是什么?

提高财政收入"两个比重"是指提高财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重。改革开放以来，我国财政在支持改革开放、促进经济和社会发展等方面作出了重大贡献。但随着改革的深入和社会主义市场经济的发展，国家财政又面临许多困难：财政收入滞后于经济增长，财政支出又快于财政收入增长，收支矛盾越来越突出；国家财力严重不足，债务负担日益沉重，中央财政债务依存度不断加大；国民收入分配体制不合理，财政在分配收入、配置资源和调控经济等方面的职能严重弱化。因此，我国国民经济和社会发展"九五"计划和2010年远景规划纲要提出，要振兴国家财政，提高财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重。

国际上通常用财政收入占国内生产总值的比重来衡量一个国家政府向社会提供公共产品及服务的能力。一般地说，财政集中国内生产

总值的程度，取决于经济发展水平和政府职能要求，经济发展水平越高，社会对基础设施条件和公共服务水平的要求就越高，适应政府职能需要支配的财力也应当越大。如果国家财力增长不能适应经济规模和政府职能调整的需要，那么政府机构的管理手段就得不到更新，社会基础设施状况就不能有大的改善，科技、教育等社会事业的发展就会受到很大制约，居民生活水平的改善步伐就会放慢。特别是在市场经济条件下，政府财力不足会使国家预算缺乏扩张的余地，政府就很难根据宏观经济的需要适时调整财政政策。20 世纪 80 年代，许多国家财政收入占国内生产总值的比重均呈上升趋势。而我国财政收入占国内生产总值的比重，在经济持续增长时期，却呈下降趋势，这是极不正常的。为了加强国家的宏观调控能力，充分发挥财政对经济调控的职能作用，促进国民经济持续、快速、健康发展，应当提高财政收入占国内生产总值的比重。

我国是世界上最大的发展中国家，幅员辽阔，人口众多，地区间发展极不平衡，而且经济管理体制正处于转轨时期。在这种条件下，要使我国长期保持改革、发展、稳定的大局，顺利实现经济发展的目标，就必须保持政府特别是中央政府的权威，提高中央政府的宏观调控能力，而这些在很大程度上要靠充裕的财力作保证，因而必须提高我国财力的集中度，提高中央财政收入占全国财政收入的比重。因此，必须调整国民收入分配格局，通过深化财税改革，健全财政职能，加强财税征管，逐步提高财政收入的“两个比重”，建立起财政收入稳定增长机制。

27. 我国在预算外资金管理方面有哪些改革?

预算外资金是指行政部门为履行政府职能，依据国家法律、法规或具有法律效力的规章收取或提取，纳入财政预算外专户管理的财政性收入。具体包括行政事业性收费、政府性基金、主管部门集中收入、其他预算外收入等。

为加强预算外资金管理，1996年国务院制发了《关于加强预算外资金管理的决定》，主要内容有：一是重新明确了预算外资金的定义与范围；二是规定财政部门设立统一专户，对预算外资金实行收支两条线管理；三是加强财政部门对预算外资金的监管，将预算外资金收支计划纳入单位的财务收支计划；四是将部分行政性收费项目和养路费、车辆购置附加费、铁路建设基金等13项数额较大的政府性基金纳入预算管理。从执行的情况看，取得了一定的效果，但改革仍具有不彻底性。为了进一步加强对预算外资金的管理，2001年，国务院办公厅转发了财政部《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见》，提出了具体的改革措施。

28. 什么是国家决算？决算的审批程序是怎样的？

国家决算是对年度国家预算收支执行情况的最终反映，也是一年内国民经济和社会发展计划执行结果在财政上的集中反映。国家决算由中央财政决算和地方财政决算组成。决算草案由各级政府、各部门、各单位，在每一预算年度终了后按照国务院规定的时间编制。编制决算草案的具体事项，由国务院财政部门部署。编制决算草案，必须符合法律、行政法规，做到收支数额准确、内容完整、报送及时。各部门对所属各单位的决算草案，应当审核并汇总编制本部门的决算草案，在规定的期限内报本级政府财政部门审核。各级政府财政部门对本级各部门决算草案审核后发现有不符合法律、行政法规规定的，有权予以纠正。国务院财政部门编制中央决算草案，报国务院审定后，由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。中央决算草案应当按照全国人民代表大会批准的预算所列科目编制，按预算数、调整或变更数以及实际执行数分别列出，变化较大的要作出说明。中央决算草案应在全国人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准的一个月前，提交全国人大财政经济委员会，由全国人大财政经济委员会结合审计工作报告进行初步审查。县级以上地方各级政府财

政部门编制本级决算草案，报本级政府审查后，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。乡、民族乡、镇政府编制本级决算草案，提请本级人民代表大会审查和批准。各级政府决算经批准后，财政部门应当向本级各部门批复决算。地方各级政府应当将经批准的决算，报上一级政府备案。国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府依照法律规定报送备案的决算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准该项决算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定；经审议决定撤销的，该下级人民代表大会常务委员会应当责成本级政府依照预算法规定重新编制决算草案，提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。全国人民代表大会及其常务委员会对中央和地方决算进行监督。县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会对本级和下级政府决算进行监督。乡、民族乡、镇人民代表大会对本级预算、决算进行监督。

29. 什么是审计?

审计是指独立检查会计账目，监督财政、财务收支真实、合法、效益的行为。其主要含义包括：(1) 审计是独立于被审计单位之外的行为，独立性是审计监督的本质特征；(2) 审计的主体是专门的机构或专职的人员；(3) 审计的对象或客体是财政、财务收支；(4) 审计的基本工作方式是检查会计账目；(5) 审计的基本职能是监督；(6) 审计的目的是保障财政、财务收支真实、合法和效益。按审计的主体为标准，审计分为国家审计、内部审计和社会审计。

国家审计，也称政府审计，是指由国家审计机关代表国家所实施的审计。我国1982年宪法明确规定在我国实行审计监督制度，确立了国家审计的法律地位。按现行规定，我国国家审计的监督主体包括国家审计署和县级以上人民政府设立的审计机关；审计的对象包括国务院各部门、地方人民政府及其各部门，国有的金融机构，国有企业

和国有资产占控股地位或者主导地位的企业，国家事业组织，其他应当接受审计的部门和单位，以及上述部门和单位的有关人员；审计的目的是通过审计财政、财务收支真实、合法和效益，最终达到维护国家财政经济秩序、促进廉政建设、保障国民经济的健康发展的目的；审计的基本方式是独立检查会计账目；审计的基本原则包括依法审计、独立审计、客观公正、职业谨慎和廉洁奉公等原则。

内部审计，是指由部门和单位内部设置的审计机构和专职审计人员对本部门、本单位及下属单位进行的审计，包括部门内部审计和单位内部审计。

社会审计，即国外统称的独立会计师审计或民间审计，我国的社会审计主要是指由会计师事务所的注册会计师依法执行的独立审计。

30. 什么是预算执行审计工作报告?

预算执行审计工作报告是指审计机关受政府委托，向本级人大常委会提出对上一年度本级预算执行和其他财政收支审计工作情况的报告。该报告主要包括三部分内容：一是前一次报告反映审计查出问题的纠正和处理情况；二是上一年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况；三是加强预算管理的意见和建议。

按照现行的做法，预算执行审计工作报告制度实施的程序为：审计机关根据审计掌握的情况和查处的问题形成审计结果报告初稿，经机关内部讨论修改，定稿后报本级政府；政府（政府首脑）根据审计结果报告反映的情况和揭露的问题，以及政府财政管理和人大监督的不同侧重点，决定如何向同级人大常委会报告预算执行审计工作，并提出预算执行审计工作报告的撰写要求，审计机关据此草拟审计工作报告初稿并提交政府办公会议讨论、修改；审计机关代表政府征求同级人大相关专门委员会和工作委员会的意见，作进一步修改；审计机关首长受政府委托向人大常委会作审计工作报告，并在人大常委会审议通过后向社会公布。

从 1996 年起，国家审计署审计长受国务院委托，于每年 6 月在全国人大常委会会议上作预算执行审计工作报告。根据全国人大常委会的要求，国务院于每年年底，向全国人大常委会报送关于中央预算执行和其他财政收支审计查出问题纠正情况的报告。

预算执行审计工作报告制度的建立对于完善预算管理制度，加强对预算执行和其他财政资金的审计监督发挥了积极的作用，具体表现为：一是为各级政府审定财政部门编制的财政决算草案提供重要资料和情况，有利于各级政府加强对本级财政收支的管理；二是为各级人大常委会审查和批准财政决算提供客观依据，有利于人大常委会加强对预算执行和其他财政收支的监督。

31．什么是部门决算审签制度？

我国审计法规定：审计机关对本级各部门和下级政府预算的执行情况和决算进行审计监督。由于受各种因素的制约，尽管有法律规定，对部门决算进行审计始终没有得到落实。为了进一步规范和加强审计监督工作，充分发挥审计在预算监督中的作用，2000 年 6 月，在九届全国人大常委会第十六次会议上，全国人大财经委员会在《关于 1999 年中央决算的审查报告》提出：进行部门决算审计，逐步做到国务院向全国人大常委会提交中央决算前，中央各部门决算均经过审计机关审计并由审计长签署意见。全国人大常委会同意了该审查报告。按照全国人大常委会的要求，2001 年，审计署对农业部、教育部、科技部、劳动和社会保障部的部门决算进行了审签试点；2002 年，审计署扩大了部门决算的审签试点的范围，对国务院 15 个部门和单位 2001 年度决算（草案）进行了审计，初步形成了中央部门决算审签制度。部门决算审签制度的推行，有助于全国人大及其常委会加强对中央预算的审查监督。目前，这项制度中央正在试点中，部分省、区、市也在逐步开展这项工作，还需要在实践中进一步完善和规范。

32. 什么是备案制度?

备案即是存档备查。从各级人大及其常委会工作而言，备案制度是立法监督和预算监督的一项重要制度，目的是为了接受备案机关全面了解国务院和地方的立法和预算情况，加强对立法和预算的监督，便于对报送备案的规范性文件进行审查，消除规范性文件之间的冲突。可以讲，备案制度是立法监督和预算监督制度的重要组成部分，是接受备案机关行使立法监督权和预算监督权的基础。

根据立法法规定，行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章应当在公布后的三十日内依照有关规定报各级人大常委会和其他有关机关备案；全国人大专门委员会在审查中认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向制定机关提出书面审查意见，也可以由法律委员会与有关的专门委员会召开联合审查会议，要求制定机关到会说明情况，再向制定机关提出书面审查意见。

根据预算法规定，乡、民族乡、镇政府应当及时将本级人民代表大会批准的本级预算报上一级政府备案。县级以上地方各级政府应当及时将本级人民代表大会批准的本级预算及下一级政府报送备案的预算汇总后，报上一级政府备案。县级以上地方各级政府将下一级政府报送备案的预算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案。国务院将省、自治区、直辖市政府规定报送备案的预算汇总后，报全国人民代表大会常务委员会备案。预算法还规定，国务院和县级以上政府按规定报送备案的预算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准预算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定。

为了加强对中央预算的审查监督，《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》对预算方面的备案事项也作了明确规定：依法执行备案制度，国务院应将全国人民代表大会授权其

制定的经济体制改革和对外开放方面有关预算的暂行规定或条例，中央预算与地方预算有关收入或支出项目的划分，地方向中央上解收入、中央对地方返还或者给予补助的具体办法，省、自治区、直辖市报送国务院备案的预算的汇总，以及其他应报送的事项，及时报送全国人民代表大会常务委员会备案。

33. 什么是总预算会计？

财政总预算会计是指各级政府财政部门核算、反映、监督和管理各级总预算执行的专业会计。作为执行总预算的专门会计，它的核算对象是各级政府预算执行过程中的预算资金和财政周转金活动。具体反映为预算收入、预算支出和收支结余，以及在资金运动中所形成的资产、负债和净资产。

按照现行国家预算管理体制，我国实行一级政府一级预算，共分中央、省（自治区、直辖市）、市、县、乡五级预算，每一级的总预算都在政府的财政部门设立总预算会计。总预算会计的基本任务包括以下几个方面：一是正确、及时地办理各项日常账务核算工作，对各项预算资金收支、资金调拨和往来款项进行核算与记录，在日清月结的基础上，年度终了时根据财政体制规定，办理上下级财政之间的结算和往来款项的清理工作；二是合理调度资金，根据预算收支季节性的特点，妥善解决财政库款与用款单位的矛盾，及时调度资金，保证按批准的预算供应资金，提高资金的使用效益；三是进行会计监督，参与预算管理，通过日常核算分析，对总预算的执行进行会计监督，及时处理总预算、部门和单位预算执行之间的各种问题，并协调好财政、税务、国库之间的业务关系；四是组织和指导本地区的预算会计工作，负责指导和检查本行政区的总预算会计和同级行政、事业单位的预算会计工作，并组织预算会计人员业务培训；五是做好预算会计的管理工作。

五、人民代表大会及其常委会预算职责

1.全国人民代表大会的预算管理职权有哪些?

1982年通过实施的《中华人民共和国宪法》第六十二条第十款规定，全国人民代表大会审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告。预算法也明确规定，全国人民代表大会审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告；批准中央预算和中央预算执行情况的报告；改变或撤销全国人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当决议。

每年一次的全国人民代表大会会议，都把审查上一年中央和地方预算执行情况和审查批准当年中央预算，作为大会的重要内容之一。全国人民代表大会会议举行的一个月前，国务院有关主管部门就国家预算及预算执行情况的主要内容，向全国人民代表大会财政经济委员会和有关专门委员会汇报，由财政经济委员会进行初步审查；全国人民代表大会举行会议时，国务院向会议提出关于国家预算及预算执行情况的报告，并将国家预算收支表（草案）和国家预算执行情况表（草案）一并印发会议，由各代表团进行审查，并由财政经济委员会和有关的专门委员会审查；财政经济委员会根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，对关于国家预算及预算执行情况的报告进行审查，向主席团提出审查结果报告；主席团对审查报告审议通过后，印发会议，并将关于国家预算和预算执行情况的决议草案提请大会全体会议表决。

在大会期间，有关的专门委员会对预算的审查意见应当及时印发

会议。各代表团全体会议审议预算报告时，国务院有关部门的负责人要参加会议，听取意见，回答询问。主席团和专门委员会对议案和预算报告进行审议时，国务院或有关机关负责人应当到会，听取意见，回答询问，并可对有关议案作补充说明。在大会期间，一个代表团或者 30 名以上的代表联名，可以书面提出对国务院和国务院各部门的质询案。

2. 全国人民代表大会常务委员会的预算管理职权有哪些?

宪法第六十七条关于全国人民代表大会常务委员会行使职权中第五款规定，在全国人民代表大会闭会期间，审查和批准国民经济和发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的调整方案。具体是：预算监督中央和地方预算的执行；审查和批准中央预算的调整方案；审查和批准中央决算；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于预算、决算的行政法规、法令和命令；撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算、地方性法规和决议。

3. 全国人民代表大会财政经济委员会在预算审查中的主要工作职责有哪些?

《全国人民代表大会议事规则》规定：全国人大财政经济委员会提出对国家预算和预算执行的审查报告，提出对决算的审查报告；审议全国人民代表大会常务委员会交付的国民经济计划、国家预算在执行过程中所必须做的部分调整方案。

全国人大及其常委会在预算中发挥作用的一个重要条件，就是通过其财政经济委员会的工作。财政经济委员会是全国人大重要的专门委员会之一。第一届至第五届全国人民代表大会设预算委员会，第六

届至第九届设财政经济委员会，其中第九届全国人民代表大会常务委员会设立预算工作委员会。财政经济委员会受全国人大及其常委会领导，设主任委员一人，副主任委员、委员若干人。财政经济委员会提出对国民经济计划和计划执行情况的审查报告；提出对国家预算和预算执行情况的审查报告，以及对国家决算的审查报告；审议全国人大常委会、大会主席团交付的国民经济计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案和议案、质询案、经济法律草案；提出职权范围内的议案等。财政经济委员会设有办事机构。第九届全国人大财政经济委员会由 27 位委员组成，办事机构分设办公室、法案室、经济室、研究室。

财政经济委员会在对预算草案的初步审查、听取预算情况汇报、预决算审查报告的提出、审议有关预算的议案等具体工作中都发挥着主导作用，对预算执行情况还发挥着经常性监督作用。

4. 全国人大常委会预算工作委员会在预算审查中的主要职责有哪些？

为加强全国人民代表大会及其常务委员会对预算的审查监督，促进依法理财，保障国民经济和社会事业健康发展，经第九届全国人民代表大会常务委员会第六次会议批准，全国人大常委会预算工作委员会（正部级）于 1998 年 12 月 29 日成立。1999 年 10 月，第九届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议审议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》，规定全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会的主要职责是：协助全国人民代表大会财政经济委员会承担全国人民代表大会及其常务委员会审查预决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体工作。受全国人民代表大会常务委员会委员长会议委托，承担有关财政、预算、税收等方面法律草案的起草工作；协助全国人民代表大会财政经济委员会承担有关法律草案审议方面的具体工作。经委员长会议专项同意，预

算工作委员会可以要求政府有关部门和单位提供预算情况，并获取相关信息资料及说明。经委员长会议专项批准，可以对各部门、重大建设项目的预算资金使用和专项资金的使用进行调查，政府有关部门和单位应积极协助、配合。预算工委内设预决算审查室、法案室、调研室3个局级机构；设主任（部长级）1名、副主任（副部长级）3名。

这个决定同时规定：国务院财政部门应当及时向全国人民代表大会财政经济委员会和全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会通报有关中央预算编制的情况，在全国人民代表大会会议举行的一个半月前，将预算初步方案提交预算工委进行预审。

预算工作委员会成立以来，在协助全国人大常委会和全国人大财经委员会审查预算的各项具体工作中发挥了积极作用，主要体现在：初步形成"三阶段"的中央预算审查程序。

一是全国人民代表大会召开的一个半月前，预算工委听取财政部关于当年预算执行情况和下年预算草案的初步方案的汇报。在听取有关方面意见和分析研究的基础上，向财政部书面提交对预算草案的意见和建议，并就该意见和建议与财政部进行协商。财政部对草案进行第一次修改，并将修改意见反馈预算工委；二是全国人民代表大会召开的一个月前，财经委会同有关专门委员会听取财政部关于当年预算执行情况和下年预算草案的初步方案的汇报，对预算草案的主要内容进行初步审议。审议中，预算工委提交"预算初步分析报告"。审议意见和建议汇总成简报，书面送国务院及财政部，财政部对预算草案再一次修改后报国务院批准；三是在每年3月召开的全国人民代表大会上，全体代表听取财政部长代表国务院作的预算报告，财经委根据各代表团和有关专门委员会的审查意见进行审查，向主席团提出审查结果报告，并形成决议草案，同时审查意见送财政部。

六、宏观经济

1. 什么是国民生产总值和国内生产总值?

国民生产总值（GNP）是指一个国家（或地区）所有常住单位在一定时期内收入初次分配的最终结果。一国常住单位从事生产活动所创造的增加值在初次分配中主要分配给该国的常住单位，但也有一部分以生产税及进口税（扣除生产和进口补贴）、劳动者报酬和财产收入等形式分配给非常住单位；同时，国外生产所创造的增加值也有一部分以生产税及进口税（扣除生产和进口补贴）、劳动者报酬和财产收入等形式分配给该国的常住单位，从而产生了国民生产总总值的概念。它等于国内生产总值加上来自国外的净要素收入。与国内生产总值不同，国民生产总值是个收入概念，而国内生产总值是个生产概念。

国内生产总值（GDP）是指一个国家（或地区）所有常住单位在一定时期内生产活动的全部最终结果。国内生产总值是按国土原则核算的生产经营的最终成果。国内生产总值有三种表现形态，即价值形态、收入形态和产品形态。从价值形态看，它是所有常住单位在一定时期内生产的全部货物和服务价值超过中间投入的全部非固定资产货物和服务价值的差额，即所有常住单位的增加值之和。从收入形态看，它是所有常住单位在一定时期内创造并分配给常住单位和非常住单位的初次收入分配之和。从产品形态看，它是所有常住单位在一定时期内最终使用的货物和服务价值与货物和服务净出口价值之和。在实际核算中，国内生产总值有三种计算方法，即生产法、收入法和支出法。三种方法分别从不同的方面反映国内生产总值及其构成。

2. 什么是小康社会?

小康一般是指衣食不愁，中等富裕。20世纪末，我国人均国民生产总值超过800美元，总体上达到小康水平。但是，这还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。党的十六大提出，我们要在本世纪头二十年，集中力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。具体说，全面建设小康社会的目标是：第一，在优化结构和提高效益的基础上，国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番，综合国力和国际竞争力明显增强，基本实现工业化，建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系。城镇人口的比重较大幅度提高，工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步扭转。社会保障体系比较健全，社会就业比较充分，家庭财产普遍增加，人民过上更加富足的生活。第二，社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障。基层民主更加健全，社会秩序良好，人民安居乐业。第三，全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系。人民享有接受良好教育的机会，基本普及高中阶段教育，消除文盲。形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展。第四，可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

党的十六大报告确立的全面建设小康社会的目标，是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标，是与加快推进现代化相统一的目标，符合我国国情和现代化建设的实际，符合人民的愿望，意义十分重大。

3. 什么是可持续发展战略？

20 世纪 60、70 年代以后，随着公害问题的加剧和能源危机的出现，人们逐渐认识到把经济、社会和环境割裂开来谋求发展，只能给地球和人类社会带来毁灭性的灾难。源于这种危机感，可持续发展的思想在 80 年代逐步形成。1983 年 11 月，联合国成立了世界环境与发展委员会。1987 年，受联合国委托，以挪威前首相布伦特兰夫人为首的世界环境与发展委员会，把经过 4 年研究和充分论证的报告——《我们共同的未来》提交联合国大会，正式提出了“可持续发展”（Sustainable development）的理念和模式，并且把“可持续发展”定义为：“既满足现代人的需求又不损害后代人满足需求的能力”，即在发展经济的同时，保护好人类赖以生存的大气、淡水、海洋、土地和森林等自然资源和环境。可持续发展与环境保护既有联系，又不等同。环境保护是可持续发展的重要方面。可持续发展的核心是发展，是持续不断的发展，它要求在严格控制人口，提高人口素质和保护环境、资源持续利用的前提下进行经济和社会的发展，而不是破坏环境、浪费资源单纯地发展经济，也不是只顾当代人的利益不顾子孙后代的利益进行掠夺式、毁灭式发展。

4. 什么是“三步走”发展战略？

我国现代化建设分“三步走”的发展战略是根据邓小平同志提出的战略设想，经过党的十二大、十三大逐步形成的。十二大确定的奋斗目标是：从 1981 年到二十世纪末的二十年，力争使全国工农业总产值翻两番。在此基础上，十三大形成了“三步走”的战略部署，这就是：第一步，实现国民生产总值比 1980 年翻一番，解决人民温饱问题。第二步，到二十世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平。第三步，到二十一世纪中叶，人均国民生产总值达

到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。十三大宣布，温饱问题到1987年已经基本解决。2000年10月召开的十五届五中全会宣布，我国已经实现了现代化建设前两步战略目标，人民生活总体上达到了小康水平。从新世纪开始，我国已进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设的新阶段，也就是开始实现第三步战略部署的新阶段。

5. 什么是恩格尔法则和恩格尔系数?

恩格尔法则是关于家庭收入与支出比例关系变化的规律。其基本内容是：随着家庭收入的增加，收入中用在食物上的开支比例越来越小；衣着费用比较稳定；住宅费、燃料费的比率不变，文化费用的比率急速增加。影响和制约食物支出在总支出的比例因素是错综复杂的，除居民的收入水平外，还有其他经济和社会因素：1. 食物结构。用于购买加工程度不同的食物和质量不同的食物，有着不同的支出。2. 食物与穿、用商品的价格比例结构。当食物价格与其他商品价格的比例相对提高时，即使食物消费量和消费结构不变，食物开支的绝对额也随之增加。3. 人口的城乡结构。一般说来，农村居民用于食物的开支比较少，城市居民用于食物的开支相对多些。人口的城乡结构发生变化，会带来食物开支比例的变化。只有深入分析这些因素对食物支出比例的不同影响，才能正确预测食物消费需求的发展前景，该法则由德国统计学家恩格尔提出，故名恩格尔法则。恩格尔系数是食物开支占收入的比重，是恩格尔法则的具体量化。

6. 什么是基尼系数?

基尼系数与洛伦茨曲线有关。洛伦茨曲线是用来反映社会收入分配（或财产分配）平均程度的曲线。把社会各阶层人口的收入占社会收入的百分比分为不同的等级，把各收入阶层占社会人口中的比率也

分为不同的等级，连接各个等级的这两个百分比之坐标点所形成的一条曲线，就叫洛伦茨曲线。

在洛伦茨曲线图中，联结两对角线的直线（45度线）是绝对平均曲线，线上任何一点到纵轴和横轴的距离都是相等的，该线上的任何一点表示总人口中每一定百分比的人口所拥有的收入在总收入中的百分比。如果社会收入分配情况正是如此，那就说明社会收入分配是绝对平均的。与之相反，当该曲线非常靠近由横轴和纵轴组成折线时，则表示社会分配极不平等，该曲线为绝对不平等。洛伦茨曲线（即实际收入分配曲线）越接近于绝对平等线，表明社会收入分配越平均；如果越接近绝对不平等线，表明社会收入越不平均。这种平均程度的大小可以用基尼系数表示。

基尼系数是指根据洛伦茨曲线计算出的反映收入分配平等程度的指标。如果将实际收入分配曲线与绝对平均线之间的面积用A表示，把实际收入分配曲线与绝对不平均线之间的面积用B表示，则计算基尼系数的公式是：基尼系数＝A÷（A＋B），基尼系数等于零，这时收入绝对平均；基尼系数等于1，这时收入绝对不平均。实际基尼系数总是大于零而小于1。基尼系数越小，收入分配越平均；基尼系数越大，收入分配越不平均。

洛伦茨曲线和基尼系数作为一种统计分析工具，在用作表示一定社会的收入分配及其政策的效应时，有一定意义。但在比较各国的收入分配状况时，则需要结合生产条件的分配情况作进一步的经济分析。

7. 什么是现代企业制度？

1993年11月，党的十四届三中全会提出，国有企业改革的方向是建立“产权清晰、责权明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。建立现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，是公有制和市场经济相结合的有效途径。通过建立现代企业制

度，可以综合地解决国有企业走向市场所遇到一系列体制性矛盾。（1）实现所有权与企业法人财产权的分离，使企业成为独立的市场经济主体，从根本上改变政企关系和企业内国家所有者代表缺位的状况；（2）建立有限责任制度，改变国家与企业的债务责任关系；（3）有利于形成企业的动力机制和风险约束机制；（4）建立国有企业的资产流动体制；（5）拓宽融资渠道，增强国有资本的控制力；（6）建立企业法人治理结构，形成科学合理的企业领导体系和组织制度。

8. 什么是社会保障制度?

社会保障制度是政府通过法律强制建立的，在国民因为年老、伤残、疾病而丧失劳动能力或就业机会，或因自然灾害和意外事故等原因面临生活困难时提供补助或服务的一种制度。社会保障制度是社会进步和文明的重要标志，被誉为社会的“稳定器”和“安全网”。社会保障制度一般包括以下内容：（1）老年保险。包括退休、养老和老年保健等；（2）失业保险。包括失业、职业培训；（3）医疗保险。包括疾病、病残、工伤、职业病的治疗等；（4）家庭补贴。多子女家庭、单亲家庭、孤儿抚育、产假补贴等；（5）社会福利。如住房、义务教育等；（6）社会救济。如自然灾害救济等。

9. 什么是通货膨胀?

通货膨胀是商品和服务的价格总水平上升，造成货币贬值。通货膨胀的成因有四种类型。第一种是成本推进的通货膨胀，由成本上升引起一般价格水平的持续上涨。主要有两种具体情况：一是由于工资的刚性上涨导致通货膨胀，二是某些垄断性行业的生产者为了追求利润，抬高物价，称作利润推进的通货膨胀。第二种是需求拉动的通货膨胀，主要是由于投资规模扩大和消费需求增长过快引起的。第三种

是混合型的通货膨胀，即由于过度需求、通货膨胀预期和成本推进共同作用。第四种是结构性的通货膨胀，在总供给与总需求关系基本平衡的情况下由个别关键性商品供不应求拉动物价全面上涨。

10. 什么是通货紧缩?

通货紧缩是与通货膨胀相对应的一种经济现象，一般是指商品和服务的价格总水平持续下降，造成经济衰退和货币与信贷紧缩。通货紧缩往往与商品积压、经济萧条、失业上升相伴随。其具体危害是：一、使实际利率上升，抑制消费和投资；反过来，需求不足又加剧通货紧缩，相互影响，恶性循环。二、使企业利润下降，失业增加，社会矛盾上升。三、使企业和个人债务负担加重，银行坏账增多，危机社会信用，加剧金融动荡。四、使国际市场需求不足，各国出口竞争更加激烈，贸易保护主义抬头，国际贸易关系趋于紧张。美国1929—1993年的经济大萧条是一次最典型最严重的通货紧缩。

11. 什么是商品零售价格指数和居民消费价格指数?

商品零售价格指数是反映城乡商品零售价格变动趋势的一种经济指数。零售物价的调整变动直接影响到城乡居民的生活支出和国家的财政收入，影响居民购买力和市场供需平衡，影响消费与积累的比例。因此，计算零售价格指数，可以从一个方面对上述经济活动进行观察和分析。

居民消费价格指数是反映一定时期内城乡居民所购买的生活消费品价格和服务项目价格变动趋势和程度的相对数，是对城市居民消费价格指数和农村居民消费价格指数进行综合汇总计算的结果。利用居民消费价格指数，可以观察和分析消费品的零售价格和服务价格变动对城乡居民实际生活费支出的影响程度。

12. 什么是固定资产投资?

固定资产投资是社会固定资产再生产的主要手段。通过建造和购置固定资产的活动，国民经济不断采用先进技术装备，建立新兴部门，进一步调整经济结构和生产力的地区分布，增强经济实力，为改善人民物质文化生活创造物质条件。固定资产投资额是以货币表现的建造和购置固定资产获得的工作量，它是反映固定资产投资规模、速度、比例、关系和使用方向的综合性指标。全社会固定资产投资按经济类型可分为国有、集体、个体、联营、股份制、外商、港澳台商、其他等。按照管理渠道，全社会固定资产投资总额分为基本建设、更新改造、房地产开发投资和其他固定资产投资四个部分。

13. 什么是二元结构论?

二元结构论又称“二元结构发展模式”或“无限过剩劳动力发展模式”，是一种从经济结构上探讨发展中国家经济发展的理论模式。该理论由美国著名发展经济学家刘易斯最先提出。他从新古典学派的经济发展观点出发，认为在发展中国家一般存在着双元经济结构，即存在着以现代化方式进行生产的、生产率比较高的工业部门和技术落后、生产率水平很低、仅能维持最低生活水平的农业部门。在农业部门中存在着过剩劳动力，而农业部门自身已不会再对这部分过剩劳动力产生需求，因此使之向工业部门转移，对两个部门均为有利。因为这种转移不仅有利于提高农业劳动生产率，而且使工业部门也得到了自身发展所需的劳动力。刘易斯认为农业过剩劳动力的吸收转移过程将推动经济持续增长。由于这一理论是从不发达和发达二元机构出发，故被称作二元经济结构理论。我国城乡二元经济比较突出，现代化工业和落后的农业长期并存，且各自相对封闭地运行、发展。因此，我们要大力发展社会主义市场经济，扩大城乡交流，推动工业支

援农业，加快农村人口向城镇的转移，缩小地区差别、城乡差别，尽快改变二元经济结构。

14. 什么是国有资产管理？

国有资产管理有广义和狭义两种概念。广义是指属于国家所有的一切财产和财产权利，即国家以各种形式进行的投资及其收益、拨款、接受馈赠、租赁、国家管理取得或依据法律认定的各种类型的财产和财产权利。狭义仅指经营性国有资产，即以赢利为目的而使用的国有资产，其实质是国家作为投资者在企业中依法拥有的各种所有权益。国有资产按其性质分为经营性国有资产、非经营性国有资产（指用于行政、公益服务事业但未按市场关系经营使用的国有资产）、资源性国有资产三类。国有资产管理是指国家以产权为基础，以提高资产运营效益和社会效益为目标，以资产占有者和使用者为对象展开管理活动。国有资产管理包括：存量管理、投入管理、运营管理、产权管理等内容。党的十六大报告指出，继续调整国有经济的布局和结构，改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务。在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。继续探索有效的国有资产经营体制和方式。各级政府要严格执行国有资产管理法律法规，坚持政企分开，实行所有权和经营权分离，使企业自主经营、自负盈亏，实现国有资产保值增值。

15. 什么是城镇职工基本养老保险制度?

养老保险是社会保障制度的一项重要内容。我国城镇职工养老保险制度由国家基本养老保险、企业（单位）补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险三个层次构成。基本养老保险是由政府有关部门按照统一标准筹集和发放的养老保险金。企业补充养老保险是企业根据自身经济实力，为本企业职工建立的一种辅助性养老保险。职工个人储蓄性养老保险是职工个人根据自身的经济状况，为提高日后养老生活水平而以储蓄形式为自己进行的养老保险，由职工自愿参加。城镇职工养老保险金实行社会统筹与个人账户相结合的管理办法。

16. 什么是城市居民最低生活“三条保障线”?

城市居民最低生活“三条保障线”是：国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度和城市居民最低生活保障制度。党和国家对社会保障工作非常重视，多次召开国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议，强调落实“两个确保”，即确保国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员基本养老金按时足额发放，不得拖欠；强调要使所有符合条件的城市贫困居民都得到最低生活保障，做到应保尽保；强调要完善失业保险制度，积极推进城镇职工基本医疗保险制度。中央财政和地方财政每年都大幅度地增加社会保障资金。



第三部分

文献、数据资料



一、相关法律文献

中华人民共和国宪法

(1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过　1982年12月4日全国人民代表大会公告公布施行　根据1988年4月12日第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》、1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》和1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修订)

目　录

序 言

中国是世界上历史最悠久的国家之一。中国各族人民共同创造了光辉灿烂的文化，具有光荣的革命传统。

一八四〇年以后，封建的中国逐渐变成半殖民地、半封建的国家。中国人民为国家独立、民族解放和民主自由进行了前仆后继的英勇奋斗。

二十世纪，中国发生了翻天覆地的伟大历史变革。

一九一一年孙中山先生领导的辛亥革命，废除了封建帝制，创立了中华民国。但是，中国人民反对帝国主义和封建主义的历史任务还没有完成。

一九四九年，以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民，在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后，终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，取得了新民主主义革命的伟大胜利，建立了中华人民共和国。从此，中国人民掌握了国家的权力，成为国家的主人。

中华人民共和国成立以后，我国社会逐步实现了由新民主主义到社会主义的过渡。生产资料私有制的社会主义改造已经完成，人剥削人的制度已经消灭，社会主义制度已经确立。工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政，实质上即无产阶级专政，得到巩固和发展。中国人民和中国人民解放军战胜了帝国主义、霸权主义的侵略、破坏和武装挑衅，维护了国家的独立和安全，增强了国防。经济建设取得了重大的成就，独立的、比较完整的社会主义工业体系已经基本形成，农业生产显著提高。教育、科学、文化等事业有了很大的发展，社会主义思想教育取得了明显的成效。广大人民的生活有了较

大的改善。

中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，都是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。今后国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。

在我国，剥削阶级作为阶级已经消灭，但是阶级斗争还将在一定范围内长期存在。中国人民对敌视和破坏我国社会主义制度的国内外的敌对势力和敌对分子，必须进行斗争。

台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。

社会主义的建设事业必须依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量。在长期的革命和建设过程中，已经结成由中国共产党领导的，有各民主党派和各人民团体参加的，包括全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线，这个统一战线将继续巩固和发展。中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。

中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。平等、团结、互助的社会主义民族关系已经确立，并将继续加强。在维护民族团结的斗争中，要反对大民族主义，主要是大汉族主义，也要反对地方民族主义。国家尽一切努力，促进全国各民族的共同繁荣。

中国革命和建设的成就是同世界人民的支持分不开的。中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起的。中国坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，发展同各国的外交关系和经济、文化的交流；坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义，加强同世界各国人民的团结，支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争，为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。

本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

第一章 总 纲

第一条 中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。

社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。

第二条 中华人民共和国的一切权力属于人民。

人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。

人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。

第三条 中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。

国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。

中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

第四条　中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。

国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。

各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。

各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。

第五条　国家维护社会主义法制的统一和尊严。

一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。

一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。

任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。

第六条　中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能，按劳分配的原则。

第七条　国营经济是社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国营经济的巩固和发展。

第八条　农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者，有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。

城镇中的手工业、工业、建筑业、运输业、商业、服务业等行业

的各种形式的合作经济，都是社会主义劳动群众集体所有制经济。

国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益，鼓励、指导和帮助集体经济的发展。

第九条 矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。

国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。

第十条 城市的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。

国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。

任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。

一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。

第十一条 在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。

国家通过行政管理，指导、帮助和监督个体经济。

第十二条 社会主义的公共财产神圣不可侵犯。

国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。

第十三条 国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。

国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。

第十四条 国家通过提高劳动者的积极性和技术水平，推广先进的科学技术，完善经济管理体制和企业经营管理制度，实行各种形式的社会主义责任制，改进劳动组织，以不断提高劳动生产率和经济效益，发展社会生产力。

国家厉行节约，反对浪费。

国家合理安排积累和消费，兼顾国家、集体和个人的利益，在发展生产的基础上，逐步改善人民的物质生活和文化生活。

第十五条　国家在社会主义公有制基础上实行计划经济。国家通过经济计划的综合平衡和市场调节的辅助作用，保证国民经济按比例地协调发展。

禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序，破坏国家经济计划。

第十六条　国营企业在服从国家的统一领导和全面完成国家计划的前提下，在法律规定的范围内，有经营管理的自主权。

国营企业依照法律规定，通过职工代表大会和其他形式，实行民主管理。

第十七条　集体经济组织在接受国家计划指导和遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权。

集体经济组织依照法律规定实行民主管理，由它的全体劳动者选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题。

第十八条　中华人民共和国允许外国的企业和其他经济组织或者个人依照中华人民共和国法律的规定在中国投资，同中国的企业或者其他经济组织进行各种形式的经济合作。

在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业，都必须遵守中华人民共和国的法律。它们的合法的权利和利益受中华人民共和国法律的保护。

第十九条　国家发展社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平。

国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育。

国家发展各种教育设施，扫除文盲，对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育，鼓励自学成才。

国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。

国家推广全国通用的普通话。

第二十条　国家发展自然科学和社会科学事业，普及科学和技术知识，奖励科学研究成果和技术发明创造。

第二十一条　国家发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医药，鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施，开展群众性的卫生活动，保护人民健康。

国家发展体育事业，开展群众性的体育活动，增强人民体质。

第二十二条　国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。

国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。

第二十三条　国家培养为社会主义服务的各种专业人才，扩大知识分子的队伍，创造条件，充分发挥他们在社会主义现代化建设中的作用。

第二十四条　国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设。

国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，在人民中进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育，进行辩证唯物主义和历史唯物主义的教育，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。

第二十五条　国家推行计划生育，使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。

第二十六条　国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。

国家组织和鼓励植树造林，保护林木。

第二十七条　一切国家机关实行精简的原则，实行工作责任制，实行工作人员的培训和考核制度，不断提高工作质量和工作效率，反对官僚主义。

一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。

第二十八条　国家维护社会秩序，镇压叛国和其他反革命的活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子。

第二十九条　中华人民共和国的武装力量属于人民。它的任务是巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务。

国家加强武装力量的革命化、现代化、正规化的建设，增强国防力量。

第三十条　中华人民共和国的行政区域划分如下：

（一）全国分为省、自治区、直辖市；

（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；

（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。

直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。

自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。

第三十一条　国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。

第三十二条　中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。

中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人，可以给予受庇护的权利。

第二章　公民的基本权利和义务

第三十三条　凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。

中华人民共和国公民在法律面前一律平等。

任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。

第三十四条 中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程序、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是依照法律被剥夺政治权利的人除外。

第三十五条 中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。

第三十六条 中华人民共和国公民有宗教信仰自由。

任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。

国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。

宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。

第三十七条 中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。

任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。

禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。

第三十八条 中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害。

第三十九条 中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。

第四十条 中华人民共和国公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。

第四十一条 中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员

的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。

对于公民的申诉、控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。

由于国家机关和国家工作人员侵犯公民权利而受到损失的人，有依照法律规定取得赔偿的权利。

第四十二条　中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。

国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。

劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。国营企业和城乡集体经济组织的劳动者都应当以国家主人翁的态度对待自己的劳动。国家提倡社会主义劳动竞赛，奖励劳动模范和先进工作者。国家提倡公民从事义务劳动。

国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练。

第四十三条　中华人民共和国劳动者有休息的权利。

国家发展劳动者休息和休养的设施，规定职工的工作时间和休假制度。

第四十四条　国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。

第四十五条　中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。

国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。

国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。

第四十六条　中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。

国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。

第四十七条 中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作，给以鼓励和帮助。

第四十八条 中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。

国家保护妇女的权利和利益，实行男女同工同酬，培养和选拔妇女干部。

第四十九条 婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。

夫妻双方有实行计划生育的义务。

父母有抚养教育未成年子女的义务，成年子女有赡养扶助父母的义务。

禁止破坏婚姻自由，禁止虐待老人、妇女和儿童。

第五十条 中华人民共和国保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。

第五十一条 中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。

第五十二条 中华人民共和国公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务。

第五十三条 中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密，爱护公共财产，遵守劳动纪律，遵守公共秩序，尊重社会公德。

第五十四条 中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。

第五十五条 保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责。

依照法律服兵役和参加民兵组织是中华人民共和国公民的光荣义务。

第五十六条 中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务。

第三章 国家机构

第一节 全国人民代表大会

第五十七条 中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。它的常设机关是全国人民代表大会常务委员会。

第五十八条 全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。

第五十九条 全国人民代表大会由省、自治区、直辖市和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表。

全国人民代表大会代表的选举由全国人民代表大会常务委员会主持。

全国人民代表大会代表名额和代表产生办法由法律规定。

第六十条 全国人民代表大会每届任期五年。

全国人民代表大会任期届满的两个月以前，全国人民代表大会常务委员会必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。如果遇到不能进行选举的非常情况，由全国人民代表大会常务委员会以全体组成人员的三分之二以上的多数通过，可以推迟选举，延长本届全国人民代表大会的任期。在非常情况结束后一年内，必须完成下届全国人民代表大会代表的选举。

第六十一条 全国人民代表大会会议每年举行一次；由全国人民代表大会常务委员会召集。如果全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，可以临时召集全国人民代表大会会议。

全国人民代表大会举行会议的时候，选举主席团主持会议。

第六十二条 全国人民代表大会行使下列职权：

（一）修改宪法；

（二）监督宪法的实施；

（三）制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；

（四）选举中华人民共和国主席、副主席；

（五）根据中华人民共和国主席的提名，决定国务院总理的人选；根据国务院总理的提名，决定国务院副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长的人选；

（六）选举中央军事委员会主席；根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；

（七）选举最高人民法院院长；

（八）选举最高人民检察院检察长；

（九）审查和批准国民经济和社会发展计划和计划执行情况的报告；

（十）审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告；

（十一）改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定；

（十二）批准省、自治区和直辖市的建置；

（十三）决定特别行政区的设立及其制度；

（十四）决定战争和和平的问题；

（十五）应当由最高国家权力机关行使的其他职权。

第六十三条 全国人民代表大会有权罢免下列人员：

（一）中华人民共和国主席、副主席；

（二）国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长；

（三）中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员；

（四）最高人民法院院长；

（五）最高人民检察院检察长。

第六十四条 宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。

法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。

第六十五条　全国人民代表大会常务委员会由下列人员组成：

委员长，

副委员长若干人，

秘书长，

委员若干人。

全国人民代表大会常务委员会组成人员中，应当有适当名额的少数民族代表。

全国人民代表大会选举并有权罢免全国人民代表大会常务委员会的组成人员。

全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。

第六十六条　全国人民代表大会常务委员会每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，它行使职权到下届全国人民代表大会选出新的常务委员会为止。

委员长、副委员长连续任职不得超过两届。

第六十七条　全国人民代表大会常务委员会行使下列职权：

（一）解释宪法，监督宪法的实施；

（二）制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；

（三）在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触；

（四）解释法律；

（五）在全国人民代表大会闭会期间，审查和批准国民经济和社会发展计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案；

（六）监督国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院的工作；

（七）撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；

（八）撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议；

（九）在全国人民代表大会闭会期间，根据国务院总理的提名，决定部长、委员会主任、审计长、秘书长的人选；

（十）在全国人民代表大会闭会期间，根据中央军事委员会主席的提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选；

（十一）根据最高人民法院院长的提请，任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长；

（十二）根据最高人民检察院检察长的提请，任免最高人民检察院副检察长、检察员、检察委员会委员和军事检察院检察长，并且批准省、自治区、直辖市的人民检察院检察长的任免；

（十三）决定驻外全权代表的任免；

（十四）决定同外国缔结的条约和重要协定的批准和废除；

（十五）规定军人和外交人员的衔级制度和其他专门衔级制度；

（十六）规定和决定授予国家的勋章和荣誉称号；

（十七）决定特赦；

（十八）在全国人民代表大会闭会期间，如果遇到国家遭受武装侵犯或者必须履行国际间共同防止侵略的条约的情况，决定战争状态的宣布；

（十九）决定全国总动员或者局部动员；

（二十）决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严；

（二十一）全国人民代表大会授予的其他职权。

第六十八条 全国人民代表大会常务委员会委员长主持全国人民代表大会常务委员会的工作，召集全国人民代表大会常务委员会会议。副委员长、秘书长协助委员长工作。

委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理全国人民代表大会常务委员会的重要日常工作。

第六十九条 全国人民代表大会常务委员会对全国人民代表大会负责并报告工作。

第七十条　全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。在全国人民代表大会闭会期间，各专门委员会受全国人民代表大会常务委员会的领导。

各专门委员会在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会领导下，研究、审议和拟订有关议案。

第七十一条　全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，作出相应的决议。

调查委员会进行调查的时候，一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务向它提供必要的材料。

第七十二条　全国人民代表大会代表和全国人民代表大会常务委员会组成人员，有权依照法律规定的程序分别提出属于全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会职权范围内的议案。

第七十三条　全国人民代表大会代表在全国人民代表大会开会期间，全国人民代表大会常务委员会组成人员在常务委员会开会期间，有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案。受质询的机关必须负责答复。

第七十四条　全国人民代表大会代表，非经全国人民代表大会会议主席团许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事审判。

第七十五条　全国人民代表大会代表在全国人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。

第七十六条　全国人民代表大会代表必须模范地遵守宪法和法律，保守国家秘密，并且在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律的实施。

全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切的联系，听取和反映人民的意见和要求，努力为人民服务。

第七十七条　全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选

举单位有权依照法律规定的程序罢免本单位选出的代表。

第七十八条 全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和工作程序由法律规定。

第二节 中华人民共和国主席

第七十九条 中华人民共和国主席、副主席由全国人民代表大会选举。

有选举权和被选举权的年满四十五周岁的中华人民共和国公民可以被选为中华人民共和国主席、副主席。

中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。

第八十条 中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长，授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令。

第八十一条 中华人民共和国主席代表中华人民共和国，接受外国使节；根据全国人民代表大会常务委员会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。

第八十二条 中华人民共和国副主席协助主席工作。

中华人民共和国副主席受主席的委托，可以代行主席的部分职权。

第八十三条 中华人民共和国主席、副主席行使职权到下届全国人民代表大会选出的主席、副主席就职为止。

第八十四条 中华人民共和国主席缺位的时候，由副主席继任主席的职位。

中华人民共和国副主席缺位的时候，由全国人民代表大会补选。

中华人民共和国主席、副主席都缺位的时候，由全国人民代表大会补选；在补选以前，由全国人民代表大会常务委员会委员长暂时代

理主席职位。

第三节　国务院

第八十五条　中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。

第八十六条　国务院由下列人员组成：

总理，

副总理若干人，

国务委员若干人，

各部部长，

各委员会主任，

审计长，

秘书长。

国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。

国务院的组织由法律规定。

第八十七条　国务院每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。

总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两届。

第八十八条　总理领导国务院的工作。副总理、国务委员协助总理工作。

总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。

总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。

第八十九条　国务院行使下列职权；

（一）根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；

（二）向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案；

（三）规定各部和各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委

员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作；

（四）统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分；

（五）编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算；

（六）领导和管理经济工作和城乡建设；

（七）领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作；

（八）领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作；

（九）管理对外事务，同外国缔结条约和协定；

（十）领导和管理国防建设事业；

（十一）领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利；

（十二）保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益；

（十三）改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；

（十四）改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令；

（十五）批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分；

（十六）决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严；

（十七）审定行政机构的编制，依照法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员；

（十八）全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权。

第九十条　国务院各部部长、各委员会主任负责本部门的工作；召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议，讨论决定本部门工作的重大问题。

各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在

本部门的权限内，发布命令、指示和规章。

第九十一条　国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。

审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

第九十二条　国务院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

第四节　中央军事委员会

第九十三条　中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。

中央军事委员会由下列人员组成：

主席，

副主席若干人，

委员若干人。

中央军事委员会实行主席负责制。

中央军事委员会每届任期同全国人民代表大会每届任期相同。

第九十四条　中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。

第五节　地方各级人民代表大会和地方各级人民政府

第九十五条　省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。

地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织由法律规定。

自治区、自治州、自治县设立自治机关。自治机关的组织和工作根据宪法第三章第五节、第六节规定的基本原则由法律规定。

第九十六条　地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。

县级以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会。

第九十七条 省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。

地方各级人民代表大会代表名额和代表产生办法由法律规定。

第九十八条 省、直辖市、设区的市的人民代表大会每届任期五年。县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年。

第九十九条 地方各级人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行；依照法律规定的权限，通过和发布决议，审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。

县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算以及它们的执行情况的报告；有权改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会不适当的决定。

民族乡的人民代表大会可以依照法律规定的权限采取适合民族特点的具体措施。

第一百条 省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第一百零一条 地方各级人民代表大会分别选举并且有权罢免本级人民政府的省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长、区长和副区长、乡长和副乡长、镇长和副镇长。

县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。选出或者罢免人民检察院检察长，须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。

第一百零二条 省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表受原选举单位的监督；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民的监督。

地方各级人民代表大会代表的选举单位和选民有权依照法律规定的程序罢免由他们选出的代表。

第一百零三条 县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会由主任、副主任若干人和委员若干人组成，对本级人民代表大会负责并报告工作。

县级以上的地方各级人民代表大会选举并有权罢免本级人民代表大会常务委员会的组成人员。

县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察机关的职务。

第一百零四条 县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作；撤销本级人民政府的不适当的决定和命令；撤销下一级人民代表大会的不适当的决议；依照法律规定的权限决定国家机关工作人员的任免；在本级人民代表大会闭会期间，罢免和补选上一级人民代表大会的个别代表。

第一百零五条 地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。

地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。

第一百零六条 地方各级人民政府每届任期同本级人民代表大会每届任期相同。

第一百零七条 县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。

乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。

省、直辖市的人民政府决定乡、民族乡、镇的建置和区域划分。

第一百零八条 县级以上的地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作，有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定。

第一百零九条 县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。

第一百一十条 地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。

地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。

第一百一十一条 城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。

居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。

第六节 民族自治地方的自治机关

第一百一十二条 民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府。

第一百一十三条 自治区、自治州、自治县的人民代表大会中，除实行区域自治的民族的代表外，其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表。

自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会中应当有实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任。

第一百一十四条 自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行

区域自治的民族的公民担任。

第一百一十五条　自治区、自治州、自治县的自治机关行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权，同时依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策。

第一百一十六条　民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

第一百一十七条　民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应当由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。

第一百一十八条　民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业。

国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候，应当照顾民族自治地方的利益。

第一百一十九条　民族自治地方的自治机关自主地管理本地方的教育、科学、文化、卫生、体育事业，保护和整理民族的文化遗产，发展和繁荣民族文化。

第一百二十条　民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地方维护社会治安的公安部队。

第一百二十一条　民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或者几种语言文字。

第一百二十二条　国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业。

国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人。

第七节 人民法院和人民检察院

第一百二十三条 中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。

第一百二十四条 中华人民共和国设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。

最高人民法院院长每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。

人民法院的组织由法律规定。

第一百二十五条 人民法院审理案件，除法律规定的特别情况外，一律公开进行。被告人有权获得辩护。

第一百二十六条 人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

第一百二十七条 最高人民法院是最高审判机关。

最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。

第一百二十八条 最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。

第一百二十九条 中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。

第一百三十条 中华人民共和国设立最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院。

最高人民检察院检察长每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届。

人民检察院的组织由法律规定。

第一百三十一条 人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

第一百三十二条　最高人民检察院是最高检察机关。

最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。

第一百三十三条　最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责。

第一百三十四条　各民族公民都有用本民族语言文字进行诉讼的权利。人民法院和人民检察院对于不通晓当地通用的语言文字的诉讼参与人，应当为他们翻译。

在少数民族聚居或者多民族共同居住的地区，应当用当地通用的语言进行审理；起诉书、判决书、布告和其他文书应当根据实际需要使用当地通用的一种或者几种文字。

第一百三十五条　人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。

第四章　国旗、国徽、首都

第一百三十六条　中华人民共和国国旗是五星红旗。

第一百三十七条　中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮。

第一百三十八条　中华人民共和国首都是北京。

中华人民共和国全国人民代表大会组织法

（1982年12月10日第五届全国人民代表大会第五次会议通过　1982年12月10日全国人民代表大会公告公布施行）

目　　录

第一章　全国人民代表大会会议

第一条　全国人民代表大会会议，依照中华人民共和国宪法的有关规定召集。

每届全国人民代表大会第一次会议，在本届全国人民代表大会代表选举完成后的两个月内由上届全国人民代表大会常务委员会召集。

第二条　全国人民代表大会常务委员会应当在全国人民代表大会会议举行一个月以前，将开会日期和建议大会讨论的主要事项通知全国人民代表大会代表。

临时召集的全国人民代表大会会议不适用前款的规定。

第三条　全国人民代表大会代表选出后，由全国人民代表大会常

务委员会代表资格审查委员会进行审查。

全国人民代表大会常务委员会根据代表资格审查委员会提出的报告，确认代表的资格或者确定个别代表的当选无效，在每届全国人民代表大会第一次会议前公布代表名单。

对补选的全国人民代表大会代表，依照前款规定进行代表资格审查。

第四条 全国人民代表大会代表按照选举单位组成代表团。各代表团分别推选代表团团长、副团长。

代表团在每次全国人民代表大会会议举行前，讨论全国人民代表大会常务委员会提出的关于会议的准备事项；在会议期间，对全国人民代表大会的各项议案进行审议，并可以由代表团团长或者由代表团推派的代表，在主席团会议上或者大会全体会议上，代表代表团对审议的议案发表意见。

第五条 全国人民代表大会每次会议举行预备会议，选举本次会议的主席团和秘书长，通过本次会议的议程和其他准备事项的决定。

预备会议由全国人民代表大会常务委员会主持。每届全国人民代表大会第一次会议的预备会议，由上届全国人民代表大会常务委员会主持。

第六条 主席团主持全国人民代表大会会议。

主席团互推若干人轮流担任会议的执行主席。

主席团推选常务主席若干人，召集并主持主席团会议。

第七条 全国人民代表大会会议设立秘书处，在秘书长领导下工作。

全国人民代表大会会议设副秘书长若干人。副秘书长的人选由主席团决定。

第八条 国务院的组成人员，中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长，列席全国人民代表大会会议；其他有关机关、团体的负责人，经主席团决定，可以列席全国人民代表大会会议。

第九条　全国人民代表大会主席团，全国人民代表大会常务委员会，全国人民代表大会各专门委员会，国务院，中央军事委员会，最高人民法院，最高人民检察院，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定交各代表团审议，或者并交有关的专门委员会审议、提出报告，再由主席团审议决定提交大会表决。

第十条　一个代表团或者三十名以上的代表，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否列入大会议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入大会议程的意见，再决定是否列入大会议程。

第十一条　向全国人民代表大会提出的议案，在交付大会表决前，提案人要求撤回的，对该议案的审议即行终止。

第十二条　全国人民代表大会会议对于宪法的修改案、法律案和其他议案的通过，依照中华人民共和国宪法的有关规定。

第十三条　全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长、秘书长、委员的人选，中华人民共和国主席、副主席的人选，中央军事委员会主席的人选，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的人选，由主席团提名，经各代表团酝酿协商后，再由主席团根据多数代表的意见确定正式候选人名单。

第十四条　国务院总理和国务院其他组成人员的人选，中央军事委员会除主席以外的其他组成人员的人选，依照宪法的有关规定提名。

第十五条　全国人民代表大会三个以上的代表团或者十分之一以上的代表，可以提出对于全国人民代表大会常务委员会的组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院和中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的罢免案，由主席团提请大会审议。

第十六条　在全国人民代表大会会议期间，一个代表团或者三十名以上的代表，可以书面提出对国务院和国务院各部、各委员会的质

询案，由主席团决定交受质询机关书面答复，或者由受质询机关的领导人在主席团会议上或者有关的专门委员会会议上或者有关的代表团会议上口头答复。在主席团会议或者专门委员会会议上答复的，提质询案的代表团团长或者提质询案的代表可以列席会议，发表意见。

第十七条　在全国人民代表大会审议议案的时候，代表可以向有关国家机关提出询问，由有关机关派人在代表小组或者代表团会议上进行说明。

第十八条　全国人民代表大会会议进行选举和通过议案，由主席团决定采用无记名投票方式或者举手表决方式或者其它方式。

第十九条　全国人民代表大会举行会议的时候，应当为少数民族代表准备必要的翻译。

第二十条　全国人民代表大会会议公开举行；在必要的时候，经主席团和各代表团团长会议决定，可以举行秘密会议。

第二十一条　全国人民代表大会代表向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出的对各方面工作的建议、批评和意见，由全国人民代表大会常务委员会的办事机构交由有关机关、组织研究处理并负责答复。

第二章　全国人民代表大会常务委员会

第二十二条　全国人民代表大会常务委员会行使中华人民共和国宪法规定的职权。

第二十三条　全国人民代表大会常务委员会由下列人员组成：

委员长，

副委员长若干人，

秘书长，

委员若干人，

常务委员会的组成人员由全国人民代表大会从代表中选出。

常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审判机关和检察

机关的职务；如果担任上述职务，必须向常务委员会辞去常务委员会的职务。

第二十四条 常务委员会委员长主持常务委员会会议和常务委员会的工作。副委员长、秘书长协助委员长工作。副委员长受委员长的委托，可以代行委员长的部分职权。

委员长因为健康情况不能工作或者缺位的时候，由常务委员会在副委员长中推选一人代理委员长的职务，直到委员长恢复健康或者全国人民代表大会选出新的委员长为止。

第二十五条 常务委员会的委员长、副委员长、秘书长组成委员长会议，处理常务委员会的重要日常工作：

（一）决定常务委员会每次会议的会期，拟定会议议程草案；

（二）对向常务委员会提出的议案和质询案，决定交由有关的专门委员会审议或者提请常务委员会全体会议审议；

（三）指导和协调各专门委员会的日常工作；

（四）处理常务委员会其他重要日常工作。

第二十六条 常务委员会设立代表资格审查委员会。

代表资格审查委员会的主任委员、副主任委员和委员的人选，由委员长会议在常务委员会组成人员中提名，常务委员会会议通过。

第二十七条 常务委员会设立办公厅，在秘书长领导下工作。

常务委员会设副秘书长若干人，由委员长提请常务委员会任免。

第二十八条 常务委员会可以根据需要设立工作委员会。

工作委员会的主任、副主任和委员由委员长提请常务委员会任免。

第二十九条 常务委员会会议由委员长召集，一般两个月举行一次。

第三十条 常务委员会举行会议的时候，可以由各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会派主任或者副主任一人列席会议，发表意见。

第三十一条 常务委员会审议的法律案和其他议案，由常务委员

会以全体组成人员的过半数通过。

第三十二条　全国人民代表大会各专门委员会，国务院，中央军事委员会，最高人民法院，最高人民检察院，可以向常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案，由委员长会议决定提请常务委员会会议审议，或者先交有关的专门委员会审议、提出报告，再提请常务委员会会议审议。

常务委员会组成人员十人以上可以向常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案，由委员长会议决定是否提请常务委员会会议审议，或者先交有关的专门委员会审议、提出报告，再决定是否提请常务委员会会议审议。

第三十三条　在常务委员会会议期间，常务委员会组成人员十人以上，可以向常务委员会书面提出对国务院和国务院各部、各委员会的质询案，由委员长会议决定交受质询机关书面答复，或者由受质询机关的领导人在常务委员会会议上或者有关的专门委员会会议上口头答复。在专门委员会会议上答复的，提质询案的常务委员会组成人员可以出席会议，发表意见。

第三十四条　常务委员会在全国人民代表大会每次会议举行的时候，必须向全国人民代表大会提出工作报告。

第三章　全国人民代表大会各委员会

第三十五条　全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会和全国人民代表大会认为需要设立的其他专门委员会。各专门委员会受全国人民代表大会领导；在全国人民代表大会闭会期间，受全国人民代表大会常务委员会领导。

各专门委员会由主任委员、副主任委员若干人和委员若干人组成。

各专门委员会的主任委员、副主任委员和委员的人选，由主席团

在代表中提名，大会通过。在大会闭会期间，全国人民代表大会常务委员会可以补充任命专门委员会的个别副主任委员和部分委员，由委员长会议提名，常务委员会会议通过。

第三十六条 各专门委员会主任委员主持委员会会议和委员会的工作。副主任委员协助主任委员工作。

各专门委员会可以根据工作需要，任命专家若干人为顾问；顾问可以列席专门委员会会议，发表意见。

顾问由全国人民代表大会常务委员会任免。

第三十七条 各专门委员会的工作如下：

（一）审议全国人民代表大会主席团或者全国人民代表大会常务委员会交付的议案；

（二）向全国人民代表大会主席团或者全国人民代表大会常务委员会提出属于全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会职权范围内同本委员会有关的议案；

（三）审议全国人民代表大会常务委员会交付的被认为同宪法、法律相抵触的国务院的行政法规、决定和命令，国务院各部、各委员会的命令、指示和规章，省、自治区、直辖市的人民代表大会和它的常务委员会的地方性法规和决议，以及省、自治区、直辖市的人民政府的决定、命令和规章，提出报告；

（四）审议全国人民代表大会主席团或者全国人民代表大会常务委员会交付的质询案，听取受质询机关对质询案的答复，必要的时候向全国人民代表大会主席团或者全国人民代表大会常务委员会提出报告；

（五）对属于全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题，进行调查研究，提出建议。

民族委员会还可以对加强民族团结问题进行调查研究，提出建议；审议自治区报请全国人民代表大会常务委员会批准的自治区的自治条例和单行条例，向全国人民代表大会常务委员会提出报告。

法律委员会统一审议向全国人民代表大会或者全国人民代表大会

常务委员会提出的法律草案；其他专门委员会就有关的法律草案向法律委员会提出意见。

第三十八条 全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会可以组织对于特定问题的调查委员会。调查委员会的组织和工作，由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会决定。

第四章 全国人民代表大会代表

第三十九条 全国人民代表大会代表每届任期五年，从每届全国人民代表大会举行第一次会议开始，到下届全国人民代表大会举行第一次会议为止。

第四十条 全国人民代表大会代表必须模范地遵守宪法和法律，保守国家秘密，并且在自己参加的生产、工作和社会活动中，协助宪法和法律的实施。

第四十一条 全国人民代表大会代表应当同原选举单位和人民保持密切联系，可以列席原选举单位的人民代表大会会议，听取和反映人民的意见和要求，努力为人民服务。

第四十二条 全国人民代表大会代表在出席全国人民代表大会会议和执行其他属于代表的职务的时候，国家根据实际需要给予适当的补贴和物质上的便利。

第四十三条 全国人民代表大会代表、全国人民代表大会常务委员会的组成人员，在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会各种会议上的发言和表决，不受法律追究。

第四十四条 全国人民代表大会代表非经全国人民代表大会主席团许可，在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可，不受逮捕或者刑事审判。

全国人民代表大会代表如果因为是现行犯被拘留，执行拘留的公安机关应当立即向全国人民代表大会主席团或者全国人民代表大会常务委员会报告。

第四十五条 全国人民代表大会代表受原选举单位的监督。原选举单位有权罢免自己选出的代表。

罢免全国人民代表大会代表，须经原选举单位以全体代表的过半数通过。

省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间，经全体组成人员的过半数通过，可以罢免本级人民代表大会选出的个别全国人民代表大会代表。

被罢免的代表可以出席上述会议或者书面申诉意见。

罢免代表的决议，须报全国人民代表大会常务委员会备案。

第四十六条 全国人民代表大会代表因故出缺的，由原选举单位补选。省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间，可以补选个别出缺的全国人民代表大会代表。

中华人民共和国全国人民代表大会议事规则

（1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议通过　1989年4月4日中华人民共和国主席令第十七号公布　1989年4月4日起施行）

目　　录

第一条　根据宪法、全国人民代表大会组织法和全国人民代表大会的实践经验，制定本规则。

第一章　会议的举行

第二条　全国人民代表大会会议于每年第一季度举行。全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有五分之一以上的全国人民代表

大会代表提议，可以召开全国人民代表大会临时会议。

第三条 全国人民代表大会会议由全国人民代表大会常务委员会召集。每届全国人民代表大会第一次会议，在本届全国人民代表大会代表选举完成后的两个月内，由上届全国人民代表大会常务委员会召集。

第四条 全国人民代表大会会议有三分之二以上的代表出席，始得举行。

第五条 全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会会议举行前，进行下列准备工作：

（一）提出会议议程草案；

（二）提出主席团和秘书长名单草案；

（三）决定列席会议人员名单；

（四）会议的其他准备事项。

第六条 全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会会议举行的一个月前，将开会日期和建议会议讨论的主要事项通知代表，并将准备提请会议审议的法律草案发给代表。

全国人民代表大会临时会议不适用前款规定。

第七条 全国人民代表大会会议举行前，代表按照选举单位组成代表团。代表团全体会议推选代表团团长、副团长。团长召集并主持代表团全体会议。副团长协助团长工作。

代表团可以分设若干代表小组。代表小组会议推选小组召集人。

第八条 全国人民代表大会会议举行前，召开预备会议，选举主席团和秘书长，通过会议议程和关于会议其他准备事项的决定。

预备会议由全国人民代表大会常务委员会主持。每届全国人民代表大会第一次会议的预备会议，由上届全国人民代表大会常务委员会主持。

各代表团审议全国人民代表大会常务委员会提出的主席团和秘书长名单草案、会议议程草案以及关于会议的其他准备事项，提出意见。

全国人民代表大会常务委员会委员长会议根据各代表团提出的意见，可以对主席团和秘书长名单草案、会议议程草案以及关于会议的其他准备事项提出调整意见，提请预备会议审议。

第九条 主席团主持全国人民代表大会会议。

主席团的决定，由主席团全体成员的过半数通过。

第十条 主席团第一次会议推选主席团常务主席若干人，推选主席团成员若干人分别担任每次大会全体会议的执行主席，并决定下列事项：

（一）副秘书长的人选；

（二）会议日程；

（三）表决议案的办法；

（四）代表提出议案截止日期；

（五）其他需要由主席团第一次会议决定的事项。

第十一条 主席团常务主席召集并主持主席团会议。主席团第一次会议由全国人民代表大会常务委员会委员长召集。

主席团常务主席可以对属于主席团职权范围内的事项向主席团提出建议，并可以对会议日程安排作必要的调整。

第十二条 代表团审议议案和有关报告，由代表团全体会议、代表小组会议审议。

以代表团名义提出的议案、质询案、罢免案，由代表团全体代表的过半数通过。

第十三条 主席团常务主席可以召开代表团团长会议，就议案和有关报告的重大问题听取各代表团的审议意见，进行讨论，并将讨论的情况和意见向主席团报告。

主席团常务主席可以就重大的专门性问题，召集代表团推选的有关代表进行讨论；国务院有关部门负责人参加会议，汇报情况，回答问题。会议讨论的情况和意见应当向主席团报告。

第十四条 主席团可以召开大会全体会议进行大会发言，就议案和有关报告发表意见。

第十五条 全国人民代表大会会议设立秘书处。秘书处由秘书长和副秘书长组成。

秘书处在秘书长领导下，办理主席团交付的事项和处理会议日常事务工作。副秘书长协助秘书长工作。

第十六条 全国人民代表大会举行会议的时候，全国人民代表大会代表应当出席；因病或者其他特殊原因不能出席的，必须请假。

第十七条 国务院的组成人员，中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长，列席全国人民代表大会会议；其他有关机关、团体的负责人，经全国人民代表大会常务委员会决定，可以列席全国人民代表大会会议。

第十八条 全国人民代表大会会议公开举行。

全国人民代表大会会议期间，代表在各种会议上的发言，整理简报印发会议，并可以根据本人要求，将发言记录或者摘要印发会议。

大会全体会议设旁听席。旁听办法另行规定。

全国人民代表大会会议举行新闻发布会、记者招待会。

第十九条 全国人民代表大会在必要的时候，可以举行秘密会议。举行秘密会议，经主席团征求各代表团的意见后，由有各代表团团参加的主席团会议决定。

第二十条 全国人民代表大会举行会议的时候，秘书处和有关的代表团应当为少数民族代表准备必要的翻译。

第二章 议案的提出和审议

第二十一条 主席团，全国人民代表大会常务委员会，全国人民代表大会各专门委员会，国务院，中央军事委员会，最高人民法院，最高人民检察院，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定列入会议议程。

一个代表团或者三十名以上的代表联名，可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案，由主席团决定是否

列入会议议程，或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见，再决定是否列入会议议程，并将主席团通过的关于议案处理意见的报告印发会议。专门委员会审议的时候，可以邀请提案人列席会议、发表意见。

代表联名或者代表团提出的议案，可以在全国人民代表大会会议举行前提出。

第二十二条 列入会议议程的议案，提案人和有关的全国人民代表大会专门委员会、有关的全国人民代表大会常务委员会工作部门应当提供有关的资料。

第二十三条 列入会议议程的议案，提案人应当向会议提出关于议案的说明。议案由各代表团进行审议，主席团可以并交有关的专门委员会进行审议、提出报告，由主席团审议决定提请大会全体会议表决。

第二十四条 列入会议议程的法律案，大会全体会议听取关于该法律案的说明后，由各代表团审议，并由法律委员会和有关的专门委员会审议。

法律委员会根据各代表团和有关的专门委员会的审议意见，对法律案进行统一审议，向主席团提出审议结果报告和草案修改稿，对重要的不同意见应当在审议结果报告中予以说明，主席团审议通过后，印发会议，并将修改后的法律案提请大会全体会议表决。

有关的专门委员会的审议意见应当及时印发会议。

全国人民代表大会决定成立的特定的法律起草委员会拟定并提出的法律案的审议程序和表决办法，另行规定。

第二十五条 全国人民代表大会会议举行前，全国人民代表大会常务委员会对准备提请会议审议的重要的基本法律案，可以将草案公布，广泛征求意见，并将意见整理印发会议。

第二十六条 专门委员会审议议案和有关报告，涉及专门性问题的时候，可以邀请有关方面的代表和专家列席会议，发表意见。

专门委员会可以决定举行秘密会议。

第二十七条 列入会议议程的议案，在交付表决前，提案人要求撤回的，经主席团同意，会议对该议案的审议即行终止。

第二十八条 列入会议议程的议案，在审议中有重大问题需要进一步研究的，经主席团提出，由大会全体会议决定，可以授权全国人民代表大会常务委员会审议决定，并报全国人民代表大会下次会议备案或者提请全国人民代表大会下次会议审议。

第二十九条 全国人民代表大会代表向全国人民代表大会提出的对各方面工作的建议、批评和意见，由全国人民代表大会常务委员会办事机构交由有关机关、组织研究处理，并负责在大会闭会之日起三个月内，至迟不超过六个月，予以答复。代表对答复不满意的，可以提出意见，由全国人民代表大会常务委员会办事机构交由有关机关、组织或者其上级机关、组织再作研究处理，并负责答复。

第三章 审议工作报告、审查国家计划和国家预算

第三十条 全国人民代表大会每年举行会议的时候，全国人民代表大会常务委员会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院向会议提出的工作报告，经各代表团审议后，会议可以作出相应的决议。

第三十一条 全国人民代表大会会议举行的一个月前，国务院有关主管部门应当就国民经济和社会发展计划及计划执行情况、国家预算及预算执行情况的主要内容，向全国人民代表大会财政经济委员会和有关的专门委员会汇报，由财政经济委员会进行初步审查。

第三十二条 全国人民代表大会每年举行会议的时候，国务院应当向会议提出关于国民经济和社会发展计划及计划执行情况的报告、关于国家预算及预算执行情况的报告，并将国民经济和社会发展计划主要指标（草案）、国家预算收支表（草案）和国家预算执行情况（草案）一并印发会议，由各代表团进行审查，并由财政经济委员会和有关的专门委员会审查。

财政经济委员会根据各代表团和有关的专门委员会的审查意见，对关于国民经济和社会发展计划及计划执行情况的报告、关于国家预算及预算执行情况的报告进行审查，向主席团提出审查结果报告，主席团审议通过后，印发会议，并将关于国民经济和社会发展计划的决议草案、关于国家预算和预算执行情况的决议草案提请大会全体会议表决。

有关的专门委员会的审查意见应当及时印发会议。

第三十三条　国民经济和社会发展计划、国家预算经全国人民代表大会批准后，在执行过程中必须作部分调整的，国务院应当将调整方案提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。

第四章　国家机构组成人员的选举、罢免、任免和辞职

第三十四条　全国人民代表大会常务委员会委员长、副委员长、秘书长、委员的人选，中华人民共和国主席、副主席的人选，中央军事委员会主席的人选，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长的人选，由主席团提名，经各代表团酝酿协商后，再由主席团根据多数代表的意见，确定正式候选人名单。

国务院总理和国务院其他组成人员的人选，中央军事委员会除主席以外的其他组成人员的人选，依照宪法的有关规定提名。

各专门委员会主任委员、副主任委员和委员的人选，由主席团在代表中提名。

第三十五条　候选人的提名人应当向会议介绍候选人的基本情况，并对代表提出的问题作必要的说明。

第三十六条　全国人民代表大会会议选举或者决定任命，采用无记名投票方式。得票数超过全体代表的半数的，始得当选或者通过。

大会全体会议选举或者表决任命案的时候，设秘密写票处。

选举或者表决结果，由会议主持人当场宣布。候选人的得票数，

应当公布。

第三十七条 全国人民代表大会会议选举和决定任命的具体办法，由大会全体会议通过。

第三十八条 全国人民代表大会会议期间，全国人民代表大会常务委员会的组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院的组成人员，中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长提出辞职的，由主席团将其辞职请求交各代表团审议后，提请大会全体会议决定；大会闭会期间提出辞职的，由委员长会议将其辞职请求提请全国人民代表大会常务委员会审议决定。全国人民代表大会常务委员会接受全国人民代表大会常务委员会组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院总理、副总理、国务委员，中央军事委员会主席，最高人民法院院长和最高人民检察院检察长辞职的，应当报请全国人民代表大会下次会议确认。

全国人民代表大会闭会期间，国务院总理、中央军事委员会主席、最高人民法院院长、最高人民检察院检察长缺位的，全国人民代表大会常务委员会可以分别在国务院副总理、中央军事委员会副主席、最高人民法院副院长、最高人民检察院副检察长中决定代理人选。

第三十九条 主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表，可以提出对于全国人民代表大会常务委员会的组成人员，中华人民共和国主席、副主席，国务院的组成人员，中央军事委员会的组成人员，最高人民法院院长和最高人民检检院检察长的罢免案，由主席团交各代表团审议后，提请大会全体会议表决；或者依照本规则第六章的规定，由主席团提议，经大会全体会议决定，组织调查委员会，由全国人民代表大会下次会议根据调查委员会的报告审议决定。

罢免案应当写明罢免理由，并提供有关的材料。

罢免案提请大会全体会议表决前，被提出罢免的人员有权在主席团会议和大会全体会议上提出申辩意见，或者书面提出申辩意见，由主席团印发会议。

第四十条 全国人民代表大会常务委员会组成人员、专门委员会成员的全国人民代表大会代表职务被原选举单位罢免的，其全国人民代表大会常务委员会组成人员、专门委员会成员的职务相应撤销，由主席团或者全国人民代表大会常务委员会予以公告。

第五章 询问和质询

第四十一条 各代表团审议议案和有关报告的时候，有关部门应当派负责人员到会，听取意见，回答代表提出的询问。

各代表团全体会议审议政府工作报告和审查关于国民经济和社会发展计划及计划执行情况的报告、关于国家预算及预算执行情况的报告的时候，国务院和国务院各部门负责人应当分别参加会议，听取意见，回答询问。

主席团和专门委员会对议案和有关报告进行审议的时候，国务院或者有关机关负责人应当到会，听取意见，回答询问，并可以对议案或者有关报告作补充说明。

第四十二条 全国人民代表大会会议期间，一个代表团或者三十名以上的代表联名，可以书面提出对国务院和国务院各部门的质询案。

第四十三条 质询案必须写明质询对象、质询的问题和内容。

第四十四条 质询案按照主席团的决定由受质询机关的负责人在主席团会议、有关的专门委员会会议或者有关的代表团会议上口头答复，或者由受质询机关书面答复。在主席团会议或者专门委员会会议上答复的，提质询案的代表团团长或者代表有权列席会议，发表意见。

提质询案的代表或者代表团对答复质询不满意的，可以提出要求，经主席团决定，由受质询机关再作答复。

在专门委员会会议或者代表团会议上答复的，有关的专门委员会或者代表团应当将答复质询案的情况向主席团报告。

主席团认为必要的时候，可以将答复质询案的情况报告印发会议。

质询案以书面答复的，受质询机关的负责人应当签署，由主席团决定印发会议。

第六章　调查委员会

第四十五条　全国人民代表大会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会。

第四十六条　主席团、三个以上的代表团或者十分之一以上的代表联名，可以提议组织关于特定问题的调查委员会，由主席团提请大会全体会议决定。

调查委员会由主任委员、副主任委员若干人和委员若干人组成，由主席团在代表中提名，提请大会全体会议通过。调查委员会可以聘请专家参加调查工作。

第四十七条　调查委员会进行调查的时候，一切有关的国家机关、社会团体和公民都有义务如实向它提供必要的材料。提供材料的公民要求调查委员会对材料来源保密的，调查委员会应当予以保密。

调查委员会在调查过程中，可以不公布调查的情况和材料。

第四十八条　调查委员会应当向全国人民代表大会提出调查报告。全国人民代表大会根据调查委员会的报告，可以作出相应的决议。

全国人民代表大会可以授权全国人民代表大会常务委员会在全国人民代表大会闭会期间，听取调查委员会的调查报告，并可以作出相应的决议，报全国人民代表大会下次会议备案。

第七章　发言和表决

第四十九条　全国人民代表大会代表在全国人民代表大会各种会

议上的发言和表决，不受法律追究。

第五十条　代表在大会全体会议上发言的，每人可以发言两次，第一次不超过十分钟，第二次不超过五分钟。

要求在大会全体会议上发言的，应当在会前向秘书处报名，由大会执行主席安排发言顺序；在大会全体会议上临时要求发言的，经大会执行主席许可，始得发言。

第五十一条　主席团成员和代表团团长或者代表团推选的代表在主席团每次会议上发言的，每人可以就同一议题发言两次，第一次不超过十五分钟，第二次不超过十分钟。经会议主持人许可，发言时间可以适当延长。

第五十二条　大会全体会议表决议案，由全体代表的过半数通过。

表决结果由会议主持人当场宣布。

宪法的修改，由全体代表的三分之二以上的多数通过。

第五十三条　会议表决议案采用投票方式、举手方式或者其他方式，由主席团决定。宪法的修改，采用投票方式表决。

第五十四条　本规则自公布之日起施行。

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则

（1987年11月24日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过 1987年11月24日中华人民共和国主席令第六十号公布 1987年11月24日起施行）

目　　录

第一条　根据宪法、全国人民代表大会组织法和全国人民代表大会常务委员会工作的实践经验，制定本规则。

第二条　全国人民代表大会常务委员会审议议案、决定问题，应当充分发扬民主，实行民主集中制的原则。

第一章　会议的召开

第三条　全国人民代表大会常务委员会会议一般每两个月举行一

次；有特殊需要的时候，可以临时召集会议。

常务委员会会议由委员长召集并主持。委员长可以委托副委员长主持会议。

第四条　常务委员会会议必须有常务委员会全体组成人员的过半数出席，才能举行。

第五条　委员长会议拟订常务委员会会议议程草案，提请常务委员会全体会议决定。

第六条　常务委员会举行会议，应当在会议举行七日以前，将开会日期、建议会议讨论的主要事项，通知常务委员会组成人员；临时召集的会议，可以临时通知。

第七条　常务委员会举行会议的时候，国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院的负责人列席会议。

全国人民代表大会各专门委员会主任委员、副主任委员，有关的专门委员会委员、顾问，有关部门负责人，列席会议。

第八条　常务委员会举行会议的时候，各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会主任或者副主任一人列席会议。必要的时候。可以邀请有关的全国人民代表大会代表列席会议。

第九条　常务委员会举行会议的时候，召开全体会议，并召开分组会议和联组会议。

第十条　常务委员会分组会议对议案或者有关的工作报告进行审议的时候，应当通知有关部门派人到会，听取意见，回答询问。

常务委员会联组会议对议案或者有关的工作报告进行审议的时候，应当通知有关负责人到会，听取意见，回答询问。

第十一条　常务委员会举行会议的时候，常务委员会组成人员除因病或者其他特殊原因请假的以外，应当出席会议。

第二章　议案的提出和审议

第十二条　委员长会议可以向常务委员会提出属于常务委员会职

权范围内的议案，由常务委员会会议审议。

国务院，中央军事委员会，最高人民法院，最高人民检察院，全国人民代表大会各专门委员会，可以向常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案，由委员长会议决定提请常务委员会会议审议，或者先交有关的专门委员会审议、提出报告，再决定提请常务委员会会议审议。

常务委员会组成人员十人以上联名，可以向常务委员会提出属于常务委员会职权范围内的议案，由委员长会议决定提请常务委员会会议审议，或者先交有关的专门委员会审议，提出报告，再决定是否提请常务委员会会议审议；不提请常务委员会会议审议的，应当向常务委员会会议报告或者向提案人说明。

第十三条 委员长会议根据工作需要，可以委托常务委员会的工作委员会、办公厅代常务委员会拟订议案草案，并向常务委员会会议作说明。

第十四条 对列入常务委员会会议议程的议案，提议案的机关、有关的专门委员会、常务委员会有关工作部门应当提供有关的资料。

对任命案，提请任命的机关应当介绍被任命人员的基本情况；必要的时候，有关负责人应当到会回答询问。

第十五条 常务委员会全体会议听取关于议案的说明。

常务委员会全体会议听取议案说明后，由分组会议进行审议，并由有关的专门委员会进行审议。

第十六条 列入会议议程的法律草案，常务委员会听取说明并初步审议后，交有关专门委员会审议和法律委员会统一审议，由法律委员会向下次或者以后的常务委员会会议提出审议结果的报告，并将其他有关专门委员会的审议意见印发常务委员会会议。

有关法律问题的决定的议案和修改法律的议案，法律委员会审议后，可以向本次常务委员会会议提出审议结果的报告，也可以向下次或者以后的常务委员会会议提出审议结果的报告。

第十七条 常务委员会联组会议可以听取和审议专门委员会对议

案审议意见的汇报，对会议议题进行讨论。

第十八条　提议案的机关的负责人可以在常务委员会全体会议、联组会议上对议案作补充说明。

第十九条　列入常务委员会会议议程的议案，在交付表决前，提案人要求撤回的，经委员长会议同意，对该议案的审议即行终止。

第二十条　列入常务委员会会议议程的议案，在审议中有重大问题需要进一步研究的，经委员长或者委员长会议提出，联组会议或者全体会议同意，可以暂不付表决，交专门委员会进一步审议，提出审议报告。

第二十一条　常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，作出相应的决议。

第三章　听取和审议工作报告

第二十二条　常务委员会全体会议听取国务院及国务院各部、各委员会和最高人民法院、最高人民检察院向常务委员会的工作报告。

第二十三条　常务委员会全体会议听取工作报告后，可以由分组会议和联组会议进行审议。

委员长会议可以决定将工作报告交有关的专门委员会审议，提出意见。

第二十四条　常务委员会认为必要的时候，可以对工作报告作出决议。

第四章　质　　询

第二十五条　在常务委员会会议期间，常务委员会组成人员十人以上联名，可以向常务委员会书面提出对国务院及国务院各部、各委员会和最高人民法院、最高人民检察院的质询案。

第二十六条　质询案必须写明质询对象、质询的问题和内容。

第二十七条 质询案由委员长会议决定交由有关的专门委员会审议或者提请常务委员会会议审议。

第二十八条 质询案由委员长会议决定，由受质询机关的负责人在常务委员会会议上或者有关的专门委员会会议上口头答复，或者由受质询机关书面答复。在专门委员会会议上答复的，专门委员会应当向常务委员会或者委员长会议提出报告。

质询案以书面答复的，应当由被质询机关负责人签署，并印发常务委员会组成人员和有关的专门委员会。

专门委员会审议质询案的时候，提质询案的常务委员会组成人员可以出席会议，发表意见。

第五章 发言和表决

第二十九条 常务委员会组成人员和列席会议的人员在全体会议上的发言，不超过十分钟；在联组会议上，第一次发言不超过十五分钟，第二次对同一问题的发言不超过十分钟。事先提出要求，经会议主持人同意的，可以延长发言时间。

第三十条 表决议案由常务委员会全体组成人员的过半数通过。

表决结果由会议主持人当场宣布。

第三十一条 交付表决的议案，有修正案的，先表决修正案。

第三十二条 任免案逐人表决，根据情况也可以合并表决。

第三十三条 常务委员会表决议案，采用无记名方式、举手方式或者其他方式。

第三十四条 本规则自公布之日起施行。

全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定

（1999年12月25日第九届全国人民代表
大会常务委员会第十三次会议通过）

为履行宪法赋予全国人民代表大会及其常务委员会的职责，贯彻依法治国的基本方略，规范预算行为，厉行节约，更好地发挥中央预算在发展国民经济、促进社会进步、改善人民生活和深化改革、扩大开放中的作用，必须加强对中央预算的审查和监督。为此，特作如下决定：

一、加强和改善预算编制工作。要坚持先有预算，后有支出，严格按预算支出的原则，细化预算和提前编制预算。各部门、各单位应当按照预算法的要求编好部门预算和单位预算，有关部门要按时批复预算、拨付资金。积极创造条件做到：中央本级预算的经常性支出按中央一级预算单位编制，中央预算建设性支出、基金支出按类别以及若干重大项目编制，中央财政对地方总的补助性支出按补助类别编制。在每个财政年度开始前将中央预算草案全部编制完毕。

二、加强和改善中央预算的初步审查工作。对中央预算的审查，应当按照真实、合法、效益和具有预测性的原则进行。国务院财政部门应当及时向全国人民代表大会财政经济委员会和全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会通报有关中央预算编制的情况，在全国人民代表大会会议举行的一个半月前，将中央预算初步方案提交财政经济委员会，由财政经济委员会对上一年预算执行情况和本年度中央预

算草案的主要内容进行初步审查。国务院财政部门应积极创造条件，做到提交审查的材料包括：科目列到类、重要的列到款的预算收支总表和中央政府性基金预算表，中央各预算单位收支表，建设性支出、基金支出的类别表和若干重大的项目表，按类别划分的中央财政返还或补助地方支出表，中央财政对农业、教育、科技、社会保障支出表等，以及有关说明。

三、全国人民代表大会会议期间，财政经济委员会根据各代表团和有关专门委员会的意见对中央及地方预算草案进行审查，并提出审查结果报告。全国人民代表大会关于中央及地方预算的决议，国务院应当贯彻执行。

四、加强对预算超收收入使用的监督。中央预算超收收入可以用于弥补中央财政赤字和其他必要的支出。中央预算执行过程中，需要动用超收收入追加支出时，应当编制超收收入使用方案，由国务院财政部门及时向财政经济委员会和预算工作委员会通报情况。国务院应向全国人民代表大会常务委员会作预计超收收入安排使用情况的报告。

五、严格控制不同预算科目之间的资金调剂，各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。中央预算安排的农业、教育、科技、社会保障预算资金的调减，须经全国人民代表大会常务委员会审查和批准，以后根据需要还可以逐步增加新的项目。

六、加强对中央预算调整方案的审查工作。因特殊情况必须调整中央预算时，国务院应当编制中央预算调整方案，并于当年7月至9月之间提交全国人民代表大会常务委员会。国务院财政部门应当及时向财政经济委员会和预算工作委员会通报中央预算调整的情况，在常务委员会举行会议审批中央预算调整方案的一个月前，将中央预算调整方案的初步方案提交财政经济委员会，由财政经济委员会进行初步审查。

七、中央决算草案应当按照全国人民代表大会批准的预算所列科目编制，按预算数、调整或变更数以及实际执行数分别列出，变化较

大的要作出说明。中央决算草案应在全国人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准的一个月前，提交财政经济委员会，由财政经济委员会结合审计工作报告进行初步审查。

八、加强对中央预算执行的审计。国务院审计部门要按照真实、合法和效益的要求，对中央预算执行情况和部门决算依法进行审计，审计出的问题要限时依法纠正、处理。国务院应当向全国人民代表大会常务委员会提出对中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告，必要时，常务委员会可以对审计工作报告作出决议。

九、加强对中央预算执行情况的监督。在全国人民代表大会及其常务委员会领导下，财政经济委员会和预算工作委员会应当做好有关工作。国务院有关部门应及时向财政经济委员会、预算工作委员会提交落实全国人民代表大会关于预算决议的情况，对部门、单位批复的预算，预算收支执行情况，政府债务、社会保障基金等重点资金和预算外资金收支执行情况，有关经济、财政、金融、审计、税务、海关等综合性统计报告、规章制度及有关资料。

十、加强对预算外资金的监督。要采取措施将中央预算外资金纳入中央预算，对暂时不能纳入预算的要编制收支计划和决算。预算外资金的收支情况要向全国人民代表大会常务委员会报告。

十一、要依法执行备案制度。国务院应将全国人民代表大会授权其制定的经济体制改革和对外开放方面有关预算的暂行规定或条例，中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分、地方向中央上解收入、中央对地方返还或者给予补助的具体办法，省、自治区、直辖市政府报送国务院备案的预算的汇总，以及其他应报送的事项，及时报送全国人民代表大会常务委员会备案。

十二、预算工作委员会是全国人民代表大会常务委员会的工作机构，协助财政经济委员会承担全国人民代表大会及其常务委员会审查预决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体工作，受常务委员会委员长会议委托，承担有关法律草案的起草工作，协助财政经济委员会承担有关法律草案审议方面的具体工作，以及承办本决定第

十一条规定的和常务委员会、委员长会议交办以及财政经济委员会需要协助办理的其他有关财政预算的具体事项。经委员长会议专项同意，预算工作委员会可以要求政府有关部门和单位提供预算情况，并获取相关信息资料及说明。经委员长会议专项批准，可以对各部门、各预算单位、重大建设项目的预算资金使用和专项资金的使用进行调查，政府有关部门和单位应积极协助、配合。

《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定（草案）》的说明

（1999年10月25日在第九届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上）

全国人大财经委员会副主任委员
全国人大常委会预算工作委员会主任　郭振乾

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

我受全国人大财经委员会的委托，现就《关于加强中央预算审查监督的决定（草案）》作如下说明。

根据九届全国人大常委会立法计划，今年年初预算工作委员会开始进行《关于加强中央预算审查监督的决定（草案）》（以下简称《决定》）起草工作。预算工作委员会先后向全国各省、自治区、直辖市人大财经委员会发函，了解各地有关预算审查监督情况；邀请北京、天津、河北、辽宁、江西等省市以及深圳市人大财经委员会领导进行座谈；召开有关专家学者参加的研讨会；广泛收集、分析和研究了有关国家和地区预算管理特别是预算审查监督方面的法规、制度。在此基础上起草了《决定》初稿。后又多次征求国务院财政等有关综合部门的意见，根据各方面的意见作了修改，形成《决定》草案。这个草案业经全国人大财经委员会10月15日第42次全体会议审议通过，现提请全国人大常委会审议。

一、制定《决定》的必要性

我国的财政预算在促进国民经济和社会发展，保证国家政治稳定，改善人民生活，加强和改善宏观调控等方面发挥了重要作用。同时也要看到，目前预算还缺乏必要的透明度，财政行为不够规范，违反财经法纪的现象相当普遍，一些掌管资金分配的部门利用职权挪用财政资金时有发生，腐败现象屡禁不止。预算审查监督是宪法赋予全国人大及其常委会的重要职责，是人民行使管理国家权力的重要内容。目前，全国人大及其常委会对中央预算的审查监督基本上是程序性的，难以发挥实质性作用。为加强和改善这一工作，1998 年 12 月九届全国人大常委会第六次会议批准成立预算工作委员会。虽然会议明确了预算工作委员会的主要职责，但是预算工作委员会尚没有进行工作的法律性规定，难以依法开展工作。为了履行宪法赋予的职责，依法监督，逐步规范中央预算行为和减少预算的随意性，有必要作出本《决定》。

二、制定《决定》的指导思想

制定《决定》的指导思想是：履行宪法赋予全国人大及其常委会的职责，加强对中央预算的审查监督，依法规范政府预算行为，逐步建立符合社会主义市场经济发展要求和我国国情的预算审查监督体系。

根据这个指导思想，在起草中我们注意把握好以下几点：一是坚持从实际出发，立足中国国情，既要通过《决定》加强和改善预算审查监督工作，又要考虑实际的可能，具有可操作性；二是突出重点，针对预算中的突出问题加大审查监督力度，不是面面俱到；三是将《宪法》和《预算法》中有关预算审查监督的条文具体化，强调落实有关法律已有规定但尚未落实的内容，不涉及对《预算法》的修改。

三、关于编制部门预算、细化预算内容和明确预算编制完成时间

搞好预算编制，是加强和改善预算审查监督工作的基础。从审查监督角度看，当前预算编制存在以下突出问题：一是没有编制部门预算。《预算法》规定“中央政府预算由中央各部门的预算组成”，“各部门预算由本部门所属各单位预算组成”。但目前预算是按经济类别而不是按部门、单位编制的。这样的编制体系不利于对部门、单位预算的规范、控制和监督。二是报送人大的预算过于简单。我国现行预算科目包括类、款、项、目四个层次，而现在报送全国人大审查批准的中央预算草案一般只列到类，只有几十个大数。例如，预算建设性拨款只有总数对地方的补助支出 3000 多亿元，仅仅列一个总数。有些支出甚至没有预算，而是随批随支。三是预算编制太迟。全部预算编制工作要在全国人大批准后几个月才能完成，不仅不利于对预算草案的审查批准和对预算执行的监督，也影响部门预算的批复和预算资金的下拨使用。

应该看到，改革开放 20 年，特别是 1994 年以来，我国财税体制改革迈出了较大步伐，但是，预算编制、监督体制基本上仍然沿用过去计划经济的办法，不能适应发展社会主义市场经济的要求，必须深化改革。编制部门预算、细化预算和及时编制预算，是改革预算体制的重要内容，也是加强和改善预算审查监督工作的重要基础。为此，《决定》提出要编制部门预算和单位预算。对报送全国人大审查批准的预算草案的内容和时间也作了明确规定，内容包括：科目列到类、重要的列到款的预算收支总表和中央政府性基金预算表，中央各预算单位收支表，建设性支出、基金支出的类别表和若干重大项目表，按类别划分的中央财政返还或补助地方支出表，中央财政对农业、教育、科技、社会保障支出表等。同时要求，中央预算草案应当在每个财政年度开始前全部编制完毕，按时批复预算、拨付资金。

四、关于加强对预算调整、预算超收收入的使用和预算科目间资金调剂的监督

预算调整、预算超收收入使用和预算科目之间的资金调剂，都是预算经全国人大批准后在执行过程中的变更，是需要人大加强监督的重要方面。《决定》提出因特殊情况必须调整中央预算时，国务院应当编制调整方案，并于当年7月至9月内提交全国人大常委会审查和批准，以避免调整预算过早，出现全国人大刚刚批准预算就要调整，以及调整过晚，追加资金年内难以安排使用的情况。同时还提出了财经委员会、预算工作委员会对中央预算调整方案草案审查的程序。

对预算超收收入的监督是当前加强对预算监督的一个重要内容。现在，每年中央预算超收收入数额不小，地方预算超收收入占预算的比重更大，有些地方甚至故意压低预算收入指标，容易造成预算的随意性，也容易滋生腐败。因此，《决定》提出，要加强对预算超收收入使用的监督，中央预算执行过程中，需要动用超收收入追加支出时，应当编制超收收入使用方案，国务院财政部门要及时向财经委员会和预算工作委员会通报情况。国务院应向全国人民代表大会常务委员会作预计超收收入安排使用情况的报告，以便于常务委员会进行监督。

目前中央预算执行中存在的另一个问题是，科目之间的资金调剂过于随意，预算资金挤占挪用等问题比较突出。今年审计报告中审计出43个部门挤占挪用财政资金31.24亿元，19个部门滞留欠拨财政专项资金累计33.73亿元，就反映了这个问题。因此，《决定》提出，要严格控制不同预算科目之间的资金调剂，各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。《决定》还特别指出，农业、教育、科技、社会保障预算资金的调减，必须经过全国人民代表大会常务委员会审查和批准，以后根据需要还可以逐步增加新的项目。

五、关于加强对中央预算执行的审计问题

国务院审计部门对中央预算执行进行审计，是预算监督的重要内容。国务院审计部门做了大量工作，对维护国家财政经济秩序发挥了积极作用。为了进一步加强审计监督工作，《决定》明确了以下内容：一是审计要贯彻真实、合法、效益的原则，不仅要审计预算资金的使用是否真实、合法，还要审计预算资金的使用是否讲求效益，是否达到了预期的目的；二是要对部门决算进行审计，这是《审计法》的要求，也是规范部门预算执行和决算的重要措施；三是审计出来的问题要限时依法纠正和处理，不能不了了之，甚至屡审屡犯；四是全国人民代表大会常务委员会必要时可以对审计工作报告作出决议。

六、关于预算工作委员会的主要职责和权限问题

为了使预算工作委员会更有效地开展工作，《决定》明确规定了预算工作委员会在审查预决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体职责、任务、权力和工作程序。

我的说明完了，请审议。

国务院关于贯彻落实《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》的通知

（国发〔2000〕39号）

国务院各部委、各直属机构：

《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》（以下简称《决定》）已经1999年12月25日第九届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过。认真贯彻实施《决定》，对促进中央预算管理体制改革，加强依法理财、从严治财，具有十分重要的意义。各部门要高度重视，采取有效措施，认真贯彻落实。为此，特作如下通知：

一、提高思想认识，严格依法行政

《决定》的发布，对于贯彻依法治国方针，规范预算行为，进一步改进和规范预算管理工作，更好地发挥中央预算在发展国民经济、促进社会进步、改善人民生活和深化改革、扩大开放中的作用，具有重要的意义。各部门要认真学习，深刻领会，全面贯彻《决定》精神，进一步加强中央预算管理，依法理财，从严治财，开创中央预算管理工作的新局面。

二、改进预算编制工作，加强预算资金管理

《决定》在中央预算的编制、审查和批准、执行、调整、决算以及监督等方面，将《宪法》和《预算法》中有关预算审查监督的规定具体化，对改进和加强中央预算管理提出了新的更高的要求。财政部要严格按照《决定》精神，进一步改进工作作风，加强和改善中央预算管理工作。各部门要严格按照《预算法》和《决定》的要求，认真履行职责，积极做好各项工作。

（一）各部门要进一步改进和加强中央预算的编制工作，积极创造条件提前编制和细化预算；要严格按照国务院关于编制中央预算的指示和财政部的具体规定，统一由财务机构编制包含本部门所有财务收支的预算草案，并在规定的时间内报送财政部审核汇总。国家计委、国家经贸委、科技部、国务院机关事务管理局等具有预算分配权的部门，要按照财政部统一规定的时间表，及时审核和落实各部门预算指标，在年初预算中确需预留的待分配支出，不得超过国务院规定的比例，各部门要根据法律和政策规定，认真分析本部门上一年度实际收支情况和下一年度收支变动因素，按照类别逐项测算预算收入和预算支出，实事求是地编制本部门预算草案；财政部在审核汇总各部门预算草案的基础上编制中央预算草案，并在规定的时间内报送国务院。中央预算草案经全国人民代表大会批准后，财政部和各部门要及时批复下达。

（二）各部门财务收支要严格按照财政部和上级预算主管部门批复的预算执行；预算执行中不得随意调剂使用不同预算科目的资金，因特殊情况确需调剂使用的，应于每年第三季度，由有关部门统一提出调剂使用方案，报财政部审核同意后执行。中央预算安排的农业、教育、科技、社会保障等预算资金如有调减，有关部门要列明调减的原因、项目、数额，经财政部报国务院审核，确需调减的，提请全国人民代表大会常务委员会审查批准。

（三）各部门要按照国务院有关规定，加强和改进预算外资金管理，逐步将预算外资金纳入预算；对暂时不能纳入预算的，要根据收入情况和支出需要编制预算外资金收支计划。对预算外资金要加强财政专户管理，全面落实“收支两条线”的规定。

（四）进一步改进和加强对中央预算执行情况和部门决算的审计。审计署要认真履行宪法赋予审计机关的职责，按照真实、合法和效益的要求，严格依照审计法律、行政法规的规定，对中央预算执行情况和部门决算进行审计，促进各部门严格执行《预算法》，规范预算行为，加强预算管理。同时，要积极探索新的审计形式，不断提高审计质量。

三、自觉接受全国人大及其常委会对中央预算的审查和监督

各部门要严格按照《决定》的要求，自觉接受全国人大及其常委会对中央预算的审查和监督，积极协助、配合全国人大财政经济委员会（简称财政经济委员会）和全国人大常委会预算工作委员会（简称预算工作委员会）依法开展工作。

（一）在各部门预算草案和中央预算草案编制过程中，由财政部统一向财政经济委员会和预算工作委员会通报预算编制的有关情况。中央预算草案编制完成后，在报送国务院批准之前，财政部应当及时向财政经济委员会和预算工作委员会通报编制情况。中央预算草案经国务院审定后，财政部应当在规定的时间内将中央预算草案提交财政经济委员会进行初步审查。

（二）在中央预算执行过程中，有关部门应当按照《决定》的要求，及时向财政经济委员会、预算工作委员会提交有关情况和资料。其中，落实全国人大关于预算决议的情况，对部门批复的预算，预算收支执行情况，政府债务、社会保障基金等重点资金和预算外资金收支执行情况，由财政部负责提交；直接要求有关部门提供的，由有关

部门与财政部核实后负责提交；各部门对所属单位批复的预算，由各部门按照财政经济委员会和预算工作委员会的要求负责提交；有关经济、财政、金融、审计、税务、海关等综合性统计报告、规章制度及有关资料，由有关部门负责提交。

（三）对预算工作委员会经全国人大常委会委员长会议专项同意，要求有关部门提供的预算情况、相关信息资料和说明，有关部门在接到预算工作委员会的通知后，应当及时报告国务院并通报财政部，在与财政部进行核实后，及时予以提供。对预算工作委员会经委员长会议专项批准，对各部门、各预算单位预算资金使用情况进行的调查，有关部门应当积极予以协助和配合，并及时通报财政部。

二〇〇〇年十二月六日

中华人民共和国预算法

（1994年3月22日第八届全国人民代表大会第二次会议
通过 1994年3月22日中华人民共和国主席令
第二十一号公布 1995年1月1日起施行）

目 录

第一章 总 则

第一条 为了强化预算的分配和监督职能，健全国家对预算的管理，加强国家宏观调控，保障经济和社会的健康发展，根据宪法，制

定本法。

第二条　国家实行一级政府一级预算，设立中央，省、自治区、直辖市、设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区，乡、民族乡、镇五级预算。

不具备设立预算条件的乡、民族乡、镇，经省、自治区、直辖市政府确定，可以暂不设立预算。

第三条　各级预算应当做到收支平衡。

第四条　中央政府预算（以下简称中央预算）由中央各部门（含直属单位，下同）的预算组成。

中央预算包括地方向中央上解的收入数额和中央对地方返还或者给予补助的数额。

第五条　地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。

地方各级总预算由本级政府预算（以下简称本级预算）和汇总的下一级总预算组成；下一级只有本级预算的，下一级总预算即指下一级的本级预算。没有下一级预算的，总预算即指本级预算。

地方各级政府预算由本级各部门（含直属单位，下同）的预算组成。

地方各级政府预算包括下级政府向上级政府上解的收入数额和上级政府对下级政府返还或者给予补助的数额。

第六条　各部门预算由本部门所属各单位预算组成。

第七条　单位预算是指列入部门预算的国家机关、社会团体和其他单位的收支预算。

第八条　国家实行中央和地方分税制。

第九条　经本级人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得改变。

第十条　预算年度自公历一月一日起，至十二月三十一日止。

第十一条　预算收入和预算支出以人民币元为计算单位。

第二章 预算管理职权

第十二条 全国人民代表大会审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告；批准中央预算和中央预算执行情况的报告；改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议。

全国人民代表大会常务委员会监督中央和地方预算的执行；审查和批准中央预算的调整方案；审查和批准中央决算；撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于预算、决算的行政法规、决定和命令；撤销省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规和决议。

第十三条 县级以上地方各级人民代表大会审查本级总预算草案及本级总预算执行情况的报告；批准本级预算和本级预算执行情况的报告；改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议；撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督本级总预算的执行；审查和批准本级预算的调整方案；审查和批准本级政府决算（以下简称本级决算）；撤销本级政府和下一级人民代表大会及其常务委员会关于预算、决算的不适当的决定、命令和决议。

设立预算的乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准本级预算和本级预算执行情况的报告；监督本级预算的执行；审查和批准本级预算的调整方案；审查和批准本级决算；撤销本级政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

第十四条 国务院编制中央预算、决算草案；向全国人民代表大会作关于中央和地方预算草案的报告；将省、自治区、直辖市政府报送备案的预算汇总后报全国人民代表大会常务委员会备案；组织中央和地方预算的执行；决定中央预算预备费的动用；编制中央预算调整

方案；监督中央各部门和地方政府的预算执行；改变或者撤销中央各部门和地方政府关于预算、决算的不适当的决定、命令；向全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会报告中央和地方预算的执行情况。

第十五条 县级以上地方各级政府编制本级预算、决算草案；向本级人民代表大会作关于本级总预算草案的报告；将下一级政府报送备案的预算汇总后报本级人民代表大会常务委员会备案；组织本级总预算的执行；决定本级预算预备费的动用；编制本级预算的调整方案；监督本级各部门和下级政府的预算执行；改变或者撤销本级各部门和下级政府关于预算、决算的不适当的决定、命令；向本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会报告本级总预算的执行情况。

乡、民族乡、镇政府编制本级预算、决算草案；向本级人民代表大会作关于本级预算草案的报告；组织本级预算的执行；决定本级预算预备费的动用；编制本级预算的调整方案；向本级人民代表大会报告本级预算的执行情况。

第十六条 国务院财政部门具体编制中央预算、决算草案；具体组织中央和地方预算的执行；提出中央预算预备费动用方案；具体编制中央预算的调整方案；定期向国务院报告中央和地方预算的执行情况。

地方各级政府财政部门具体编制本级预算、决算草案；具体组织本级总预算的执行；提出本级预算预备费动用方案；具体编制本级预算的调整方案；定期向本级政府和上一级政府财政部门报告本级总预算的执行情况。

第十七条 各部门编制本部门预算、决算草案；组织和监督本部门预算的执行；定期向本级政府财政部门报告预算的执行情况。

第十八条 各单位编制本单位预算、决算草案；按照国家规定上缴预算收入，安排预算支出，并接受国家有关部门的监督。

第三章 预算收支范围

第十九条 预算由预算收入和预算支出组成。

预算收入包括：

（一）税收收入；

（二）依照规定应当上缴的国有资产收益；

（三）专项收入；

（四）其他收入。

预算支出包括：

（一）经济建设支出；

（二）教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展支出；

（三）国家管理费用支出；

（四）国防支出；

（五）各项补贴支出；

（六）其他支出。

第二十条 预算收入划分为中央预算收入、地方预算收入、中央和地方预算共享收入。

预算支出划分为中央预算支出和地方预算支出。

第二十一条 中央预算与地方预算有关收入和支出项目的划分、地方向中央上解收入、中央对地方返还或者给予补助的具体办法，由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第二十二条 预算收入应当统筹安排使用；确需设立专用基金项目的，须经国务院批准。

第二十三条 上级政府不得在预算之外调用下级政府预算的资金。下级政府不得挤占或者截留属于上级政府预算的资金。

第四章　预算编制

第二十四条　各级政府、各部门、各单位应当按照国务院规定的时间编制预算草案。

第二十五条　中央预算和地方各级政府预算，应当参考上一年预算执行情况和本年度收支预测进行编制。

第二十六条　中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制。

复式预算的编制办法和实施步骤，由国务院制定。

第二十七条　中央政府公共预算不列赤字。

中央预算中必需的建设投资的部分资金，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，但是借债应当有合理的规模和结构。

中央预算中对已经举借的债务还本付息所需的资金，依照前款规定办理。

第二十八条　地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。

除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。

第二十九条　各级预算收入的编制，应当与国民生产总值的增长率相适应。

按照规定必须列入预算的收入，不得隐瞒、少列，也不得将上年的非正常收入作为编制预算收入的依据。

第三十条　各级预算支出的编制，应当贯彻厉行节约、勤俭建国的方针。

各级预算支出的编制，应当统筹兼顾、确保重点，在保证政府公共支出合理需要的前提下，妥善安排其他各类预算支出。

第三十一条　中央预算和有关地方政府预算中安排必要的资金，用于扶助经济不发达的民族自治地方、革命老根据地、边远、贫困地区发展经济文化建设事业。

第三十二条　各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的百分

之一至百分之三设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。

第三十三条 各级政府预算应当按照国务院的规定设置预算周转金。

第三十四条 各级政府预算的上年结余，可以在下年用于上年结转项目的支出；有余额的，可以补充预算周转金；再有余额的，可以用于下年必需的预算支出。

第三十五条 国务院应当及时下达关于编制下一年预算草案的指示。

编制预算草案的具体事项，由国务院财政部门部署。

第三十六条 省、自治区、直辖市政府应当按照国务院规定的时间，将本级总预算草案报国务院审核汇总。

第三十七条 国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的一个月前，将中央预算草案的主要内容提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。

省、自治区、直辖市、设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的一个月前，将本级预算草案的主要内容提交本级人民代表大会有关的专门委员会或者根据本级人民代表大会常务委员会主任会议的决定提交本级人民代表大会常务委员会有关的工作委员会进行初步审查。

县、自治县、不设区的市、市辖区政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的一个月前，将本级预算草案的主要内容提交本级人民代表大会常务委员会进行初步审查。

第五章 预算审查和批准

第三十八条 国务院在全国人民代表大会举行会议时，向大会作关于中央和地方预算草案的报告。

地方各级政府在本级人民代表大会举行会议时，向大会作关于本

级总预算草案的报告。

第三十九条　中央预算由全国人民代表大会审查和批准。

地方各级政府预算由本级人民代表大会审查和批准。

第四十条　乡、民族乡、镇政府应当及时将经本级人民代表大会批准的本级预算报上一级政府备案。县级以上地方各级政府应当及时将经本级人民代表大会批准的本级预算及下一级政府报送备案的预算汇总，报上一级政府备案。

县级以上地方各级政府将下一级政府依照前款规定报送备案的预算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案。国务院将省、自治区、直辖市政府依照前款规定报送备案的预算汇总后，报全国人民代表大会常务委员会备案。

第四十一条　国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府依照本法第四十条规定报送备案的预算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准预算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定。

第四十二条　各级政府预算经本级人民代表大会批准后，本级政府财政部门应当及时向本级各部门批复预算。各部门应当及时向所属各单位批复预算。

第六章　预算执行

第四十三条　各级预算由本级政府组织执行，具体工作由本级政府财政部门负责。

第四十四条　预算年度开始后，各级政府预算草案在本级人民代表大会批准前，本级政府可以先按照上一年同期的预算支出数额安排支出；预算经本级人民代表大会批准后，按照批准的预算执行。

第四十五条　预算收入征收部门，必须依照法律、行政法规的规定，及时、足额征收应征的预算收入。不得违反法律、行政法规规定，擅自减征、免征或者缓征应征的预算收入，不得截留、占用或者

挪用预算收入。

第四十六条 有预算收入上缴任务的部门和单位，必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，将应当上缴的预算资金及时、足额地上缴国家金库（以下简称国库），不得截留、占用、挪用或者拖欠。

第四十七条 各级政府财政部门必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金，加强对预算支出的管理和监督。

各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行。

第四十八条 县级以上各级预算必须设立国库；具备条件的乡、民族乡、镇也应当设立国库。

中央国库业务由中国人民银行经理，地方国库业务依照国务院的有关规定办理。

各级国库必须按照国家有关规定，及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解和预算支出的拨付。

各级国库库款的支配权属于本级政府财政部门。除法律、行政法规另有规定外，未经本级政府财政部门同意，任何部门、单位和个人都无权动用国库库款或者以其他方式支配已入国库的库款。

各级政府应当加强对本级国库的管理和监督。

第四十九条 各级政府应当加强对预算执行的领导，支持政府财政、税务、海关等预算收入的征收部门依法组织预算收入，支持政府财政部门严格管理预算支出。

财政、税务、海关等部门在预算执行中，应当加强对预算执行的分析；发现问题时应当及时建议本级政府采取措施予以解决。

第五十条 各部门、各单位应当加强对预算收入和支出的管理，不得截留或者动用应当上缴的预算收入，也不得将不应当在预算内支出的款项转为预算内支出。

第五十一条 各级政府预算预备费的动用方案，由本级政府财政部门提出，报本级政府决定。

第五十二条　各级政府预算周转金由本级政府财政部门管理，用于预算执行中的资金周转，不得挪作他用。

第七章　预算调整

第五十三条　预算调整是指经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的本级预算，在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入，使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入，或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更。

第五十四条　各级政府对于必须进行的预算调整，应当编制预算调整方案。中央预算的调整方案必须提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。县级以上地方各级政府预算的调整方案必须提请本级人民代表大会常委员会审查和批准；乡、民族乡、镇政府预算的调整方案必须提请本级人民代表大会审查和批准。

未经批准，不得调整预算。

第五十五条　未经批准调整预算，各级政府不得作出任何使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入或者使原批准的预算中举借债务的数额增加的决定。

对违反前款规定作出的决定，本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会或者上级政府应当责令其改变或者撤销。

第五十六条　在预算执行中，因上级政府返还或者给予补助而引起的预算收支变化，不属于预算调整。接受返还或者补助款项的县级以上地方各级政府应当向本级人民代表大会常务委员会报告有关情况；接受返还或者被补助款项的乡、民族乡、镇政府应当向本级人民代表大会报告有关情况。

第五十七条　各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。不同预算科目间的预算资金需要调剂使用的，必须按照国务院财政部门的规定报经批准。

第五十八条　地方各级政府预算的调整方案经批准后，由本级政

府报上一级政府备案。

第八章　决　　算

第五十九条　决算草案由各级政府、各部门、各单位，在每一预算年度终了后按照国务院规定的时间编制。

编制决算草案的具体事项，由国务院财政部门部署。

第六十条　编制决算草案，必须符合法律、行政法规，做到收支数额准确、内容完整、报送及时。

第六十一条　各部门对所属各单位的决算草案，应当审核并汇总编制本部门的决算草案，在规定的期限内报本级政府财政部门审核。

各级政府财政部门对本级各部门决算草案审核后发现有不符合法律、行政法规规定的，有权予以纠正。

第六十二条　国务院财政部门编制中央决算草案，报国务院审定后，由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。

县级以上地方各级政府财政部门编制本级决算草案，报本级政府审查后，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

乡、民族乡、镇政府编制本级决算草案，提请本级人民代表大会审查和批准。

第六十三条　各级政府决算经批准后，财政部门应当向本级各部门批复决算。

第六十四条　地方各级政府应当将经批准的决算，报上一级政府备案。

第六十五条　国务院和县级以上地方各级政府对下一级政府依照本法第六十四条规定报送备案的决算，认为有同法律、行政法规相抵触或者有其他不适当之处，需要撤销批准该项决算的决议的，应当提请本级人民代表大会常务委员会审议决定；经审议决定撤销的，该下级人民代表大会常务委员会应当责成本级政府依照本法规定重新编制决算草案，提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

第九章　监　　督

第六十六条　全国人民代表大会及其常务委员会对中央和地方预算、决算进行监督。

县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会对本级和下级政府预算、决算进行监督。

乡、民族乡、镇人民代表大会对本级预算、决算进行监督。

第六十七条　各级人民代表大会和县级以上各级人民代表大会常务委员会有权就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查，有关的政府、部门、单位和个人应当如实反映情况和提供必要的材料。

第六十八条　各级人民代表大会和县级以上各级人民代表大会常务委员会举行会议时，人民代表大会代表或者常务委员会组成人员，依照法律规定程序就预算、决算中的有关问题提出询问或者质询，受询问或者受质询的有关的政府或者财政部门必须及时给予答复。

第六十九条　各级政府应当在每一预算年度内至少二次向本级人民代表大会或者其常务委员会作预算执行情况的报告。

第七十条　各级政府监督下级政府的预算执行；下级政府应当定期向上一级政府报告预算执行情况。

第七十一条　各级政府财政部门负责监督检查本级各部门及其所属各单位预算的执行；并向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况。

第七十二条　各级政府审计部门对本级各部门、各单位和下级政府的预算执行、决算实行审计监督。

第十章　法律责任

第七十三条　各级政府未经依法批准擅自变更预算，使经批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入，或者使经批准的预算中举借债

务的数额增加的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员追究行政责任。

第七十四条 违反法律、行政法规的规定，擅自动用国库库款或者擅自以其他方式支配已入国库的库款的，由政府财政部门责令退还或者追回国库库款，并由上级机关给予负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员行政处分。

第七十五条 隐瞒预算收入或者将不应当在预算内支出的款项转为预算内支出的，由上一级政府或者本级政府财政部门责令纠正，并由上级机关给予负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员行政处分。

第十一章 附 则

第七十六条 各级政府、各部门、各单位应当加强对预算外资金的管理。预算外资金管理办法由国务院另行规定。各级人民代表大会要加强对预算外资金使用的监督。

第七十七条 民族自治地方的预算管理，依照民族区域自治法的有关规定执行；民族区域自治法没有规定的，依照本法和国务院的有关规定执行。

第七十八条 国务院根据本法制定实施条例。

第七十九条 本法自 1995 年 1 月 1 日起施行。1991 年 10 月 21 日国务院发布的《国家预算管理条例》同时废止。

中华人民共和国预算法实施条例

（1995 年 11 月 22 日国务院第 186 号令）

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国预算法》（以下简称预算法），制定本条例。

第二条 县级以上地方政府的派出机关，根据本级政府授权进行预算管理活动，但是不作为一级预算。

第三条 预算法第四条第一款所称“中央各部门”，是指与财政部直接发生预算缴款、拨款关系的国家机关、军队、政党组织和社会团体；所称“直属单位”，是指与财政部直接发生预算缴款、拨款关系的企业和事业单位。

第四条 预算法第五条第三款所称“本级各部门”，是指与本级政府财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的地方国家机关、政党组织和社会团体；所称“直属单位”，是指与本级政府财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的企业和事业单位。

第五条 各部门预算由本部门所属各单位预算组成。本部门机关经费预算，应当纳入本部门预算。

第六条 预算法第八条所称“中央和地方分税制”，是指在划分中央与地方事权的基础上，确定中央与地方财政支出范围，并按税种划分中央与地方预算收入的财政管理体制。

分税制财政管理体制的具体内容和实施办法，按照国务院的有关规定执行。

第七条 县级以上地方各级政府应当根据中央和地方分税制的原则和上级政府的有关规定，确定本级政府对下级政府的财政管理体制。

第八条 预算收入和预算支出以人民币元为计算单位。预算收支以外国货币收纳和支付的，按照中国人民银行公布的当日人民币基准汇价折算。

第二章 预算收支范围

第九条 预算法第十九条第二款所称“依照规定应当上缴的国有资产收益”，是指各部门和各单位占有、使用和依法处分境内外国有资产产生的收益，按照国家有关规定应当上缴预算的部分。

预算法第十九条第二款所称“专项收入”，是指根据特定需要由国务院批准或者经国务院授权由财政部批准，设置、征集和纳入预算管理、有专项用途的收入。

第十条 预算法第十九条第三款所称“经济建设支出”，包括用于经济建设的基本建设投资支出，支持企业的挖潜改造支出，拨付的企业流动资金支出，拨付的生产性贷款贴息支出，专项建设基金支出，支持农业生产支出以及其他经济建设支出。

预算法第十九条第三款所称“事业发展支出”，是指用于教育、科学、文化、卫生、体育、工业、交通、商业、农业、林业、环境保护、水利、气象等方面事业的支出，具体包括公益性基本建设支出、设备购置支出、人员费用支出、业务费用支出以及其他事业发展支出。

第十一条 预算法第二十条第一款所称“中央预算收入”，是指按照分税制财政管理体制，纳入中央预算、地方不参与分享的收入，包括中央本级收入和地方按照规定向中央上解的收入。

预算法第二十条第一款所称“地方预算收入”，是指按照分税制财政管理体制，纳入地方预算、中央不参与分享的收入，包括地方本

级收入和中央按照规定返还或者补助地方的收入。

预算法第二十条第一款所称“中央和地方预算共享收入”，是指按照分税制财政管理体制，中央预算和地方预算对同一税种的收入，按照一定划分标准或者比例分享的收入。

第十二条　预算法第二十条第二款所称“中央预算支出”，是指按照分税制财政管理体制，由中央财政承担并列入中央预算的支出，包括中央本级支出和中央返还或者补助地方的支出。

预算法第二十条第二款所称“地方预算支出”，是指按照分税制财政管理体制，由地方财政承担并列入地方预算的支出，包括地方本级支出和地方按照规定上解中央的支出。

第十三条　地方各级预算上下级之间有关收入和支出项目的划分以及上解、返还或者补助的具体办法，由上级地方政府确定，并报本级人民代表大会常务委员会备案。

第十四条　经国务院批准设立的专用基金应当实行预算管理；尚未纳入预算管理的，应当逐步纳入预算管理。

第三章　预算编制

第十五条　预算法第二十四条所称“预算草案”，是指各级政府、各部门、各单位编制的未经法定程序审查和批准的预算收支计划。

第十六条　各级政府编制年度预算草案的依据：

（一）法律、法规；

（二）国民经济和社会发展计划、财政中长期计划以及有关的财政经济政策；

（三）本级政府的预算管理职权和财政管理体制确定的预算收支范围；

（四）上一年度预算执行情况和本年度预算收支变化因素；

（五）上级政府对编制本年度预算草案的指示和要求。

第十七条　各部门、各单位编制年度预算草案的依据：

（一）法律、法规；

（二）本级政府的指示和要求以及本级政府财政部门的部署；

（三）本部门、本单位的职责、任务和事业发展计划；

（四）本部门、本单位的定员定额标准；

（五）本部门、本单位上一年度预算执行情况和本年度预算收支变化因素。

第十八条　中央预算的编制内容：

（一）本级预算收入和支出；

（二）上一年度结余用于本年度安排的支出；

（三）返还或者补助地方的支出；

（四）地方上解的收入。

中央财政本年度举借的国内外债务和还本付息数额应当在本级预算中单独列示。

第十九条　地方各级政府预算的编制内容：

（一）本级预算收入和支出；

（二）上一年度结余用于本年度安排的支出；

（三）上级返还或者补助的收入；

（四）返还或者补助下级的支出；

（五）上解上级的支出；

（六）下级上解的收入。

第二十条　各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。

复式预算的编制办法和实施步骤，由国务院另行规定。

第二十一条　各级政府预算中，预备费设置的比例由本级政府在预算法第三十二条规定的幅度内确定。

第二十二条　预算法第三十三条所称"预算周转金"，是指各级政府为调剂预算年度内季节性收支差额，保证及时用款而设置的周转资金。各级政府预算周转金从本级政府预算的结余中设置和补充，其额度应当逐步达到本级政府预算支出总额的4%。

第二十三条　各级政府预算的上年度专项结余，应当用于上年度结转项目的支出；上年度净结余，应当用于补充预算周转金和下年度需要安排的预算支出。

第二十四条　国务院于每年 11 月 10 日前向省、自治区、直辖市政府和中央各部门下达编制下一年度预算草案的指示，提出编制预算草案的原则和要求。

财政部根据国务院编制下一年度预算草案的指示，部署编制预算草案的具体事项，规定预算收支科目、报表格式、编报方法，并安排财政收支计划。

第二十五条　中央各部门应当根据国务院的指示和财政部的部署，结合本部门的具体情况，提出编制本部门预算草案的要求，具体布置所属各单位编制预算草案。

中央各部门负责本部门所属各单位预算草案的审核，并汇总编制本部门的预算草案，于每年 12 月 10 日前报财政部审核。

第二十六条　省、自治区、直辖市政府根据国务院的指示和财政部的部署，结合本地区的具体情况，提出本行政区域编制预算草案的要求。

第二十七条　县级以上地方各级政府财政部门审核本级各部门的预算草案，编制本级政府预算草案，汇编本级总预算草案，经本级政府审定后，按照规定期限报上一级政府。

省、自治区、直辖市政府财政部门汇总的本级总预算草案，应当于下一年 1 月 10 日前报财政部。

第二十八条　财政部审核中央各部门的预算草案，编制中央预算草案；汇总地方预算草案，汇编中央和地方预算草案。

第二十九条　县级以上各级政府财政部门审核本级各部门的预算草案时，发现不符合编制预算要求的，应当予以纠正；汇编本级总预算时，发现下级政府预算草案不符合国务院和本级政府编制预算要求的，应当及时向本级政府报告，由本级政府予以纠正。

第三十条　中央预算草案经全国人民代表大会批准后，为当年中

央预算。财政部应当自全国人民代表大会批准中央预算之日起 30 日内，批复中央各部门预算。中央各部门应当自财政部批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属各单位预算。

第三十一条 地方各级政府预算草案经本级人民代表大会批准后，为当年本级政府预算。县级以上地方各级政府财政部门应当自本级人民代表大会批准本级政府预算之日起 30 日内，批复本级各部门预算。地方各部门应当自本级财政部门批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属各单位预算。

第三十二条 依照本条例第三十条、第三十一条规定批复的预算，为当年部门预算、单位预算。

第四章 预算执行

第三十三条 政府财政部门负责预算执行的具体工作，主要任务是：

（一）研究落实财政税收政策的措施，支持经济和社会的健康发展；

（二）制定组织预算收入和管理预算支出的制度和办法；

（三）督促各预算收入征收部门、各预算缴款单位完成预算收入任务；

（四）根据年度支出预算和季度用款计划，合理调度、拨付预算资金，监督检查各部门、各单位管好用好预算资金，节减开支，提高效率；

（五）指导和监督各部门、各单位建立健全财务制度和会计核算体系，按照规定使用预算资金；

（六）编报、汇总分期的预算收支执行数字，分析预算收支执行情况，定期向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况，并提出增收节支的建议；

（七）协调预算收入征收部门、国库和其他有关部门的业务工作。

第三十四条 预算法第四十四条所称“上一年同期的预算支出数额”，是指上一年度同期预算安排用于各部门、各单位正常运转的人员经费、业务经费等必需的支出数额。

第三十五条 各级财政、税务、海关等预算收入征收部门，必须依据有关法律、行政法规和财政部的有关规定，积极组织预算收入，按照财政管理体制的规定及时将预算收入缴入中央国库和地方国库；未经财政部批准，不得将预算收入存入在国库外设立的过渡性帐户。

各项预算收入的减征、免征或者缓征，必须按照有关法律、行政法规和财政部的有关规定办理。任何单位和个人不得擅自决定减征、免征、缓征应征的预算收入。

第三十六条 一切有预算收入上缴任务的部门和单位，必须依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，将应当上缴的预算收入，按照规定的预算级次、预算科目、缴库方式和期限缴入国库，不得截留、占用、挪用或者拖欠。

第三十七条 政府财政部门应当加强对预算拨款的管理，并遵循下列原则：

（一）按照预算拨款，即按照批准的年度预算和用款计划拨款，不得办理无预算、无用款计划、超预算、超计划的拨款，不得擅自改变支出用途；

（二）按照规定的预算级次和程序拨款，即根据用款单位的申请，按照用款单位的预算级次和审定的用款计划，按期核拨，不得越级办理预算拨款；

（三）按照进度拨款，即根据各用款单位的实际用款进度和国库库款情况拨付资金。

第三十八条 各级政府、各部门、各单位应当加强对预算支出的管理，严格执行预算和财政制度，不得擅自扩大支出范围、提高开支标准；严格按照预算规定的支出用途使用资金；建立健全财务制度和会计核算体系，按照标准考核、监督，提高资金使用效益。

第三十九条 财政部负责制定与预算执行有关的财务会计制度。

各部门、各单位应当按照政府财政部门的要求，加强对预算收入和预算支出的管理核算。

第四十条　国库是办理预算收入的收纳、划分、留解和库款支拨的专门机构。国库分为中央国库和地方国库。

中央国库业务由中国人民银行经理。未设中国人民银行分支机构地区，由中国人民银行商财政部后，委托有关银行办理。

地方国库业务由中国人民银行分支机构经理。未设中国人民银行分支机构的地区，由上级中国人民银行分支机构商有关的地方政府财政部门后，委托有关银行办理。

具备条件的乡、民族乡、镇，应当设立国库。具体条件和标准由省、自治区、直辖市政府财政部门确定。

第四十一条　中央国库业务应当接受财政部的指导和监督，对中央财政负责。

地方国库业务应当接受本级政府财政部门的指导和监督，对地方财政负责。

省、自治区、直辖市制定的地方国库业务规程应当报财政部和中国人民银行备案。

第四十二条　各级国库应当依照有关法律、行政法规和财政部、中国人民银行的有关规定，加强对国库业务的管理，及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解和预算支出的拨付。

各级国库和有关银行必须遵守国家有关预算收入缴库的规定，不得延解、占压应当缴入国库的预算收入和国库库款。

第四十三条　各级国库必须凭本级政府财政部门签发的拨款凭证于当日办理库款拨付，并将款项及时转入用款单位的存款帐户。

各级国库和有关银行不得占压财政部门拨付的预算资金。

第四十四条　预算法第四十八条第四款所称"以其他方式支配已入国库的库款"，是指部门、单位和个人未经本级政府财政部门同意，调拨、周转、冻结、扣拨、退付已入国库的库款。

第四十五条　中央预算收入、中央和地方预算共享收入退库的办

法，由财政部制定。地方预算收入退库的办法，由省、自治区、直辖市政府财政部门制定。

各级预算收入退库的审批权属于本级政府财政部门。中央预算收入、中央和地方预算共享收入的退库，由财政部或者财政部授权的机构批准。地方预算收入的退库，由地方政府财政部门或者其授权的机构批准。具体退库程序按照财政部的有关规定办理。

办理预算收入退库，应当直接退给申请单位或者申请个人，按照国家规定用途使用。任何部门、单位和个人不得截留、挪用退库款项。

第四十六条 各级政府应当加强对本级国库的管理和监督，各级政府财政部门负责协调本级预算收入征收部门与国库的业务工作。

第四十七条 各级政府依据法定权限作出的决定和规定的行政措施，凡涉及财政减收增支的，应当在预算批准前提出并在预算中作出相应安排。在预算执行中一般不制定新的减收增支政策和措施；确需制定的，应当采取相应的增收节支措施。

第四十八条 国务院各部门制定的规章，凡涉及减免应缴预算收入，设立和改变收费项目，罚没财物处理，企业成本、费用开支标准和范围，国有资产处置、收益分配，会计核算以及行政事业经费开支标准的，必须符合国家统一的规定。

第四十九条 地方政府依据法定权限制定的规章和规定的行政措施，不得涉及减免中央预算收入、中央和地方预算共享收入，不得影响中央预算收入、中央和地方预算共享收入的征收；违反规定的，有关预算收入征收部门有权拒绝执行，并应当向上级预算收入征收部门和财政部报告。

第五十条 各级政府应当加强对预算工作的领导，定期听取财政部门有关预算执行情况的汇报，研究解决预算执行中出现的问题。

第五十一条 政府财政部门有权对本级各部门及其所属各单位的预算执行进行监督检查，对各部门预算收支的情况和效果进行考核。

政府财政部门有权对本级各预算收入征收部门征收预算收入的情

况进行监督检查，对擅自减征、免征、缓征及退还预算收入的，责令改正。

第五十二条 政府财政部门应当每月向本级政府报告预算执行情况，具体报告内容和方式由本级政府规定。

第五十三条 省、自治区、直辖市政府财政部门应当按照下列期限和方式向财政部报告本行政区域预算执行情况：

（一）预算收支旬报，按照财政部规定的内容编制，于每旬终了后3日内报送财政部；

（二）预算收支月报，按照财政部规定的内容编制，于每月终了后5日内报送财政部；

（三）每月预算收支执行情况文字说明材料，于每月终了后10日内报送财政部；每季预算收支执行情况的全面分析材料于季度终了后15日内报送财政部；

（四）年报即年度决算的编报事项，依照预算法和本条例的有关规定执行。

设区的市、自治州政府和县级政府的财政部门和乡、民族乡、镇政府向上一级政府财政部门编报预算收支执行情况的内容和报送期限，由上一级政府财政部门规定。

第五十四条 各级财政、税务、海关等预算收入征收部门应当每月按照财政部门规定的期限和要求，向财政部门和上级主管部门报送有关预算收入计划执行情况，并附说明材料。

第五十五条 中央国库与地方国库应当按照有关规定向财政部门编报预算收入入库、解库及库款拨付情况的日报、旬报、月报和年报。

第五十六条 政府财政部门、预算收入征收部门和国库应当建立健全相互之间的预算收入对帐制度，在预算执行中按月、按年核对预算收入的收纳及库款拨付情况，保证预算收入的征收入库和库存金额准确无误。

第五十七条 各部门依照有关法律、行政法规和国家有关规定，

对所属各单位的预算执行情况，进行监督检查。

第五十八条　各部门应当按照本级政府财政部门规定的期限，向本级政府财政部门报送本部门有关预算收支、企业缴款完成情况等报表和文字说明材料。

第五十九条　政府财政部门对要求追加预算支出、减少预算收入的事项应当严格审核；对需要动用预备费的，必须经本级政府批准。

第五章　预算调整

第六十条　预算调整方案由政府财政部门负责具体编制。预算调整方案应当列明调整的原因、项目、数额、措施及有关说明，经本级政府审定后，提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

第六十一条　接受上级返还或者补助的地方政府，应当按照上级政府规定的用途使用款项，不得擅自改变用途。

政府有关部门以本级预算安排的资金拨付给下级政府有关部门的专款，必须经本级政府财政部门同意并办理预算划转手续。

第六十二条　各部门、各单位的预算支出，必须按照本级政府财政部门批复的预算科目和数额执行，不得挪用；确需作出调整的，必须经本级政府财政部门同意。

第六十三条　年度预算确定后，企业、事业单位改变隶属关系，引起预算级次和关系变化的，应当在改变财务关系的同时，相应办理预算划转。

第六章　决　　算

第六十四条　预算法第五十九条所称“决算草案”，是指各级政府、各部门、各单位编制的未经法定程序审查和批准的预算收支的年度执行结果。

第六十五条　财政部应当在每年第四季度部署编制决算草案的原

则、要求、方法和报送期限，制发中央各部门决算、地方决算及其他有关决算的报表格式。

县级以上地方政府财政部门根据财政部的部署，部署编制本级政府各部门和下级政府决算草案的原则、要求、方法和报送期限，制发本级政府各部门决算、下级政府决算及其他有关决算的报表格式。

第六十六条 地方政府财政部门根据上级政府财政部门的部署，制定本行政区域决算草案和本级各部门决算草案的具体编制办法。

各部门根据本级政府财政部门的部署，制定所属各单位决算草案的具体编制办法。

第六十七条 政府财政部门、各部门、各单位在每一预算年度终了时，应当清理核实全年预算收入、支出数字和往来款项，做好决算数字的对帐工作。不得把本年度的收入和支出转为下年度的收入和支出，不得把下年度的收入和支出列为本年度的收入和支出；不得把预算内收入和支出转为预算之外，不得随意把预算外收入和支出转为预算之内。

决算各项数字应当以经核实的基层单位汇总的会计数字为准，不得以估计数字替代，不得弄虚作假。

第六十八条 各单位应当按照主管部门的布置，认真编制本单位决算草案，在规定期限内上报。

各部门在审核汇总所属各单位决算草案基础上，连同本部门自身的决算收入和支出数字，汇编成本部门决算草案并附决算草案详细说明，经部门行政领导签章后，在规定期限内报本级政府财政部门审核。

第六十九条 各级预算收入征收部门应当按照财政部门的要求，及时编报收入年报及有关资料。

第七十条 财政部应当根据中央各部门决算草案汇总编制中央决算草案，报国务院审定后，由国务院提请全国人民代表大会常务委员会审查和批准。

县级以上地方各级政府财政部门根据本级各部门决算草案汇总编

制本级决算草案，报本级政府审定后，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

乡、民族乡、镇政府根据财政部门提供的年度预算收入和支出的执行结果，编制本级决算草案，提请本级人民代表大会审查和批准。

第七十一条　对于年度预算执行中上下级财政之间按照规定需要清算的事项，应当在决算时办理结算。

第七十二条　县级以上各级政府决算草案经本级人民代表大会常务委员会批准后，本级政府财政部门应当自批准之日起 20 日内向本级各部门批复决算。各部门应当自本级政府财政部门批复本部门决算之日起 15 日内向所属各单位批复决算。

第七十三条　县级以上地方各级政府应当自本级人民代表大会常务委员会批准本级政府决算之日起 30 日内，将本级政府决算及下一级政府上报备案的决算汇总，报上一级政府备案。

第七章　监　　督

第七十四条　县级以上各级政府应当接受本级人民代表大会及其常务委员会对预算执行情况和决算的监督，乡级人民政府应当接受本级人民代表大会对预算执行情况和决算的监督；按照本级人民代表大会或其常务委员会的要求，报告预算执行情况；认真研究处理本级人民代表大会代表或者常务委员会组成人员有关改进预算管理的建议、批评和意见，并及时答复。

第七十五条　各级政府应当加强对下级政府预算执行的监督，对下级政府在预算执行中违反法律、行政法规和国家方针政策的行为，依法予以制止和纠正；对本级预算执行中出现的问题，及时采取处理措施。

下级政府应当接受上级政府对预算执行的监督；根据上级政府的要求，及时提供资料，如实反映情况，不得隐瞒、虚报；严格执行上级政府作出的有关决定，并将执行结果及时上报。

第七十六条 各部门及其所属各单位应当接受本级财政部门有关预算的监督检查；按照本级财政部门的要求，如实提供有关预算资料；执行本级财政部门提出的检查意见。

第七十七条 各级审计机关应当依照《中华人民共和国审计法》以及有关法律、行政法规的规定，对本级预算执行情况，对本级各部门和下级政府预算的执行情况和决算，进行审计监督。

第八章 附 则

第七十八条 预算法第七十四条所称“擅自动用国库库款或者擅自以其他方式支配已入国库的库款”，是指：

（一）预算收入征收部门不经政府财政部门或者政府财政部门授权的机构同意退库的；

（二）预算收入征收部门将所收税款和其他预算收入存入在国库之外设立的过渡性帐户、经费帐户和其他帐户的；

（三）经理国库业务的银行未经有关政府财政部门同意，动用国库库款或者办理退库的；

（四）经理国库业务的银行违反规定将国库库款挪作他用的；

（五）不及时收纳、留解预算收入，或者延解、占压国库库款的；

（六）不及时将预算拨款划入用款单位帐户，占压政府财政部门拨付的预算资金的。

第七十九条 本条例自发布之日起施行。

国务院关于加强预算外资金管理的决定

（国发〔1996〕29号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

改革开放以来，预算外资金增长较快，对经济建设和社会事业发展起到了一定的积极作用。但是，近几年来有的地方违反《中华人民共和国预算法》和国务院的有关规定，擅自将财政预算资金通过各种非法手段转为预算外资金，有些部门和单位擅自设立基金或收费项目，导致国家财政收入流失，预算外资金不断膨胀。同时，由于管理制度不健全，预算外资金的使用脱离财政管理和各级人大监督，乱支滥用现象十分严重。这些问题不仅造成了国家财政资金分散和政府公共分配秩序混乱，而且加剧了固定资产投资和消费基金膨胀，助长了不正之风和腐败现象的发生。根据中共中央十四届五中全会精神，现就进一步加强预算外资金管理作出如下决定：

一、严格执行《中华人民共和国预算法》，禁止将预算资金转移到预算外

各级人民政府要严格按照《中华人民共和国预算法》和财政法规的要求，切实加强对财政预算资金和预算外资金的管理，完善对财政资金的监督检查制度。任何地区、部门和单位都不得隐瞒财政收入，将财政预算资金转为预算外资金。财政部门要严格按照“控制规模、限定投向、健全制度、加强监督”的原则，加强财政周转金管理。各部门、各单位未经财政部门批准，不得擅自将财政拨款转为有偿使

用，更不得设置帐外帐和“小金库”。财政部门尤其不能设置“小金库”。

二、将部分预算外资金纳入财政预算管理

各地区、各部门要认真贯彻《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发财政部〈关于对行政性收费、罚没收入实行预算管理的规定〉的通知》（中办发〔1993〕19号）精神，将财政部已经规定的83项行政性收费项目纳入财政预算。

从1996年起将养路费、车辆购置附加费、铁路建设基金、电力建设基金、新菜地开发基金、公路建设基金、民航基础设施建设基金、农村教育事业附加费、邮电附加、港口建设费、市话初装基金、民航机场管理建设费等13项数额较大的政府性基金（收费）纳入财政预算管理。基金（收费）收入要按现行体制及时上缴中央金库或地方金库，使用由主管部门提出计划，财政部门按规定拨付，属于基本建设用途的，由财政部门按计划部门批准的项目计划安排支出，实行收支两条线管理，加强财政、审计监督。基金（收费）收支在预算上单独编列反映，按规定专款专用，不得挪作他用，也不能平衡预算。具体管理办法由财政部会同有关部门制定。

地方财政部门按国家规定收取的各项税费附加，从1996年起统一纳入地方财政预算，作为地方财政的固定收入，不再作为预算外资金管理。

今后要积极创造条件，将应当纳入财政预算管理的预算外资金逐步纳入财政预算管理。

三、预算外资金管理范围

预算外资金，是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能，依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取

和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。其范围主要包括：法律、法规规定的行政事业性收费、基金和附加收入等；国务院或省级人民政府及其财政、计划（物价）部门审批的行政事业性收费；国务院以及财政部审批建立的基金、附加收入等；主管部门从所属单位集中的上缴资金；用于乡镇政府开支的乡自筹和乡统筹资金；其他未纳入预算管理的财政性资金。

社会保障基金在国家财政建立社会保障预算制度以前，先按预算外资金管理制度进行管理，专款专用，加强财政、审计监督。

按照《企业财务通则》和《企业会计准则》的规定，国有企业税后留用资金不再作为预算外资金管理。事业单位和社会团体通过市场取得的不体现政府职能的经营、服务性收入，不作为预算外资金管理，收入可不上缴财政专户，但必须依法纳税，并纳入单位财务收支计划，实行收支统一核算。

四、加强收费、基金管理，严格控制预算外资金规模

收取或提取预算外资金必须依照法律、法规和有法律效力的规章制度所规定的项目、范围、标准和程序执行。

行政事业性收费要严格执行中央、省两级审批的管理制度。收费项目按隶属关系分别报国务院和省、自治区、直辖市人民政府的财政部门会同计划（物价）部门批准；确定和调整收费标准，按隶属关系分别报国务院和省、自治区、直辖市人民政府的计划（物价）部门会同财政部门批准；重要的收费项目和标准制定及调整应报请国务院或省级人民政府批准。省、自治区、直辖市人民政府批准的行政事业性收费项目和收费标准报财政部、国家计委备案。省、自治区、直辖市以下各级人民政府（包括计划单列市）及其部门无权审批设立行政事业性收费项目或调整收费标准。行政性收费中的管理性收费、资源性收费、全国性的证照收费和公共事业收费，以及涉及中央和其他地区

的地方性收费，实行中央一级审批。国家法律、法规中已明确的收费，具体征收管理办法的制定和修改由财政部、国家计委会同有关部门负责。地方性法规中已明确的收费，具体征收管理办法的制定和修改由省级财政、计划（物价）部门会同有关部门负责。未按规定报经批准的或不符合审批规定的各种行政事业性收费，都属乱收费行为，必须停止执行。财政部、国家计委要会同有关部门抓紧起草《行政性收费管理条例》，报国务院审批发布。

征收政府性基金必须严格按国务院规定统一报财政部审批，重要的报国务院审批。基金立项的申请和批准要以国家法律、法规和中共中央、国务院有关文件规定为依据，否则一律不予立项。地方无权批准设立基金项目，也不得以行政事业性收费的名义变相批准设立基金项目。对地方已经设立的基金项目，必须按照《国务院办公厅转发财政部、审计署、监察部对各种基金进行清理登记意见的通知》（国办发〔1995〕25号）的规定进行清理登记，由财政部负责审查处理，重要的报国务院审批。

财政部门要建立健全行政事业性收费和政府性基金的票据管理与监督制度。各部门和各单位在执收时，必须按隶属关系使用中央或省级财政部门统一印制或监制的票据。

五、预算外资金要上缴财政专户，实行收支两条线管理

预算外资金是国家财政性资金，不是部门和单位自有资金，必须纳入财政管理。财政部门要在银行开设统一的专户，用于预算外资金收入和支出管理。部门和单位的预算外收入必须上缴同级财政专户，支出由同级财政按预算外资金收支计划和单位财务收支计划统筹安排，从财政专户中拨付，实行收支两条线管理。

对部门和单位的预算外资金收支按不同性质实行分类管理。国家机关和受政府委托的部门、单位统一收取和使用的专项用于公共工程

和社会公共事业的基金、收费，以及以政府信誉强制建立的社会保障基金等，收入全额缴入同级财政专户，支出按计划和规定用途专款专用，不得挪作他用，收支结余可结转下年度专项使用；各部门和各单位的其他预算外资金，收入缴入同级财政专户，支出由财政结合预算内资金统筹安排，其中少数费用开支有特殊需要的预算外资金，经财政部门核定收支计划后，可按确定的比例或按收支结余的数额定期缴入同级财政专户。

预算外资金结余，除专项资金按规定结转下年度专项使用以外，财政部门经同级政府批准可按隶属关系统筹调剂使用。

有预算外收支活动的部门和单位经财政部门批准可在指定银行开设预算外资金支出帐户，确有必要的，也可再开设一个收入过渡性帐户。未经财政部门审核同意，银行不得为部门和单位开设预算外资金帐户。

部门和单位上缴财政专户的预算外资金，必须按财政部门规定的时间及时缴入财政部门在银行开设的预算外资金专户，不得拖欠、截留和坐收坐支。逾期未缴的，由银行从单位资金帐户中直接划入财政专户。

六、加强预算外资金收支计划管理

财政部门要建立预算外资金预决算管理制度。各部门、各单位要按规定编制预算外资金收支计划和单位财务收支计划，并及时报送同级财政部门，对预算内拨款和预算外收入统一核算，统一管理。财政部门要在认真审核单位预算外资金收支计划和单位财务收支计划的基础上，编制本级预算外资金收支计划，报经同级人民政府批准后组织实施。年度终了，财政部门要审批单位的预算外资金收支决算，编制本级预算外资金收支决算，并报同级政府审批，在此基础上，编制包括预算内、外收支的综合财政计划。

七、严格预算外资金支出管理，严禁违反规定乱支挪用

各部门、各单位要严格按国家规定和经财政部门核定的预算外资金收支计划和单位财务收支计划使用预算外资金。专项用于公共工程、公共事业的基金和收费，以及其他专项资金，要按计划和规定用途专款专用，由财政部门审核后分期拨付资金；用于工资、奖金、补贴、津贴和福利等方面的支出，必须严格执行财政部门核定的项目、范围和标准；用于固定资产投资的支出，要按国家规定立项，纳入国家固定资产投资计划，并按计划部门确定的国家投资计划和工程进度分期拨付；用于购买专项控制商品方面的支出，要报财政部门审查同意后，按国家有关规定办理控购审批手续。严禁将预算外资金转交非财务机构管理、帐外设帐、私设"小金库"和公款私存；严禁用预算外资金搞房地产等计划外投资，从事股票、期货等交易活动以及各种形式的高消费。

财政部门要认真履行职责，建立健全各项管理制度，积极做好各项服务工作，及时拨付预算外资金，切实加强对预算外资金的管理。

八、建立健全监督检查与处罚制度

各级人民政府要接受同级人民代表大会对预算外资金使用情况的监督。各级财政部门要加强对预算外资金收入和支出的管理，建立健全各项收费、基金的稽查制度，并会同人民银行共同做好预算外资金帐户的开设和管理工作。各级计划（物价）部门要按照收费管理的职责分工，认真做好收费标准的审核工作，严肃查处各种乱收费行为。各级审计、监察等部门要根据国家政策和宏观管理的要求，与财政部门协调配合，对同级各部门和下级政府预算外资金的财务管理进行监督检查，促进资金的合理使用。

对违反预算外资金管理规定者，要依照国家法律、法规予以处

罚：

对隐瞒财政预算收入，将预算资金转为预算外的，要将违反规定的收入全部上缴上一级财政。同时，要追究有关部门和本级政府领导人的责任，依据情节轻重给予处分直至撤销其职务。

对违反国家规定擅自设立行政事业性收费、基金项目或扩大范围、提高标准的，违法金额一律没收上缴财政。同时追究有关领导的责任，依据情节轻重给予处分直至撤销其职务。

对用预算外资金私设“小金库”、搞房地产等计划外投资、从事股票、期货交易和不按规定要求开设预算外资金帐户等违反规定的活动，以及滥发奖金和实物的，除责令追回资金上缴同级财政外，还要依照有关规定予以处罚，并依据情节轻重给予当事人和有关领导处分。

对擅自将财政预算拨款挪作他用或转为有偿使用的，其资金一律追回上缴上一级财政，并相应核减以后年度的财政预算拨款，同时给予有关责任人相应的处分。

财政、计划（物价）、银行等部门工作人员在预算外资金管理工作中要忠于职守，秉公办事。对玩忽职守的，由所在单位或上级主管部门给予行政处分。

以上违反规定者，情节严重构成犯罪的，要移送司法机关依法追究刑事责任。

九、各级政府必须重视和加强预算外资金的管理

加强预算外资金管理是当前和今后一个时期各级人民政府的一项重要任务。各级人民政府要根据本决定精神，按照《国务院批转财政部等部门关于清理检查预算外资金意见的通知》（国发〔1996〕12号）要求，立即组织力量对预算外资金认真进行清理整顿，属于国家规定应纳入预算管理的资金，要坚决按规定执行。对不符合国家规定设立的收费和基金项目一律取消。今后国家原则上不再出台新的基

金。各级人民政府要把预算外资金管理工作列入重要的议事日程，定期听取有关预算外资金管理情况的汇报，及时解决管理中出现的问题，协调好政府有关部门之间的工作关系，统一认识，密切配合，共同做好预算外资金的管理工作。各级人民政府要按本决定的要求，认真部署，尽快落实。各地区、各部门要在 1996 年底前将加强预算外资金管理的情况上报国务院，同时抄送财政部。

本决定自发布之日起实行。凡与本决定不一致的政策和规定，一律以本决定为准。

国务院办公厅转发财政部关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理意见的通知

（2001 年 12 月 10 日　　国办发［2001］93 号）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

财政部《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理的意见

党的十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》明确提出，要“推行和完善部门预算、国库集中收付、政府采购、招投标等制度。”“强化预算管理和审计监督，经费按预算支出，不得随意追加。加强财政专户管理，逐步实行预算内外资金统管的财政综合预算。清理和取消‘小金库’，严禁设立账外账。”“执收执罚部门都要严格执行收支两条线制度。”从制度上、源头上治理腐败，加强和改进党的作风建设。为了认真贯彻这一精神，从根本上解决预算外资金管理中存在的突出问题，我部在反复研究并征求有关部门意见的基础上，对深化收支两条线改革，进一步加强财政管理提出以下意见。

一、目前预算外资金管理的有关情况

近年来，各地区、各部门按照国务院和中纪委的有关规定，不断推进和加强政府收费和罚没收入“收支两条线”的管理工作，财政部先后会同有关部门制定了一系列收费和罚没收入“收支两条线”管理以及银行账户管理等方面的规定。罚没收入和相当一部分收费收入已纳入预算管理，对绝大部分预算外资金实行了财政专户管理。当前存在的主要问题是：上缴的收费和罚没收入与执收单位的支出安排仍存在挂钩现象；部门预算未将执收单位预算内外资金统筹安排；中央本级大部分收费仍由单位自收自缴，没有实行收缴分离；执收单位预算外资金使用仍不够规范、合理等，从而导致部门之间行政开支、职工收入水平差距较大，收费和罚没收入中乱收、乱罚、截留、挪用现象比较突出，群众意见较大，影响了党和政府的形象。

二、深化“收支两条线”改革的意见

深化“收支两条线”改革需要做好三个方面的工作：一是要将各部门的预算外收入全部纳入财政专户管理，有条件的纳入预算管理，任何部门不得“坐收”、“坐支”。二是部门预算要全面反映部门及所属单位预算内外资金收支状况，提高各部门支出的透明度。同时，财政部门要合理核定支出标准，并按标准足额供给经费。三是要根据新的情况，修订、完善有关法规和规章制度，使“收支两条线”管理工作法制化、制度化、规范化。

（一）对中央部门区分不同情况，分别采取将预算外资金纳入预算管理或实行收支脱钩管理等办法

1. 抓好基础工作，继续清理整顿现行收费。在进一步清理整顿的基础上，陆续公布取消不合法、不合理的收费项目；将部分不体现政府行为的行政事业性收费转为经营服务性收费并依法征税。同时，

加强对收费的财政审批管理和监督检查，规范收费行为。

2. 将公安部、最高人民法院、海关总署、工商总局、环保总局5个行政执法部门按规定收取的预算外收入（不含所属院校的收费，下同。见附件1）全部纳入预算，全额上缴中央国库；其支出由财政部按该部门履行职能的需要核定，确保经费供给。

3. 对国家质检总局、外经贸部、证监会、保监会等28个中央部门的预算外资金（见附件2），实行收支脱钩管理。其预算外收入缴入财政专户，财政部按核定的综合定额标准，统筹安排年度财政支出，编制综合财政预算。

4. 改变国税系统、海关系统按收入比例提取经费的办法，实行"预算制"。从2002年起，按照部门预算的统一要求核定经费支出。

5. 为了保证试点单位的支出需要，对上述实行预算外收入纳入预算管理和收支脱钩试点的部门，按适当的比例核定部门机动经费，由部门按规定使用。

6. 其他有预算外收入的部门，暂维持现行管理方式，但要进一步强化预算外收支管理，今后将根据改革的进展情况研究制订规范的管理办法。

（二）从2002年开始，在编制部门预算时，中央级行政事业单位要编制基本支出预算、项目预算以及政府采购预算

1. 对中央级行政单位和依照国家公务员制度管理的一级事业单位所开支的行政性经费，以及具备试行定员定额管理条件的事业单位开支的事业费，要按定员定额管理方法编制基本支出预算。

2. 所有编制基本支出预算的单位，要同时编制项目预算。项目支出预算要在对申报项目进行充分的可行性论证和严格审核的基础上，按照轻重缓急进行项目排序，并结合当年财力状况，优先安排急需、可行的项目。对财政预算安排的项目，其实施过程及完成结果要进行绩效考评，追踪问效。

3. 所有编制项目预算的单位，都要正式编制政府采购预算，财政部在批复其部门预算时一并批复。

（三）改革预算外资金收缴制度，实行收缴分离

从2002年开始，按照财政国库管理制度改革方案的要求，对中央单位现行的预算外资金收缴制度进行改革，实行收缴分离。

1. 取消现行各执收单位开设的各类预算外资金账户，改由财政部门按执收单位分别开设预算外资金财政汇缴专户，从根本上避免资金的截留、挤占、挪用和坐收坐支。该账户只能用于预算外收入收缴，不得用于执收单位的支出。应缴纳有关收费的单位或个人，根据执收单位发出的缴款通知，直接将收入缴入指定的预算外资金财政汇缴专户。暂时难以直接缴入财政汇缴专户的少量零星收入和当场执收的收入（如工本费等），可先由缴款单位和个人直接缴给执收单位，再由执收单位及时将收入缴入预算外资金财政汇缴专户。同时，取消原对一些单位实行的预算外收入按一定比例留用、不上缴财政专户的管理办法。

2. 对预算外资金汇缴专户实行零余额管理。预算外资金财政汇缴专户的收缴清算业务，由财政部门按规定程序委托代理银行办理。每日由代理银行通过资金汇划清算系统将缴入预算外资金财政汇缴专户的资金，全部划转到预算外资金财政专户，实行零余额管理。同时，代理银行根据财政部门的规定，按照与财政部门签订的委托代理协议的要求，对收缴的收入按部门进行分账核算，并及时向执收单位及其主管部门、财政部门反馈有关信息。

预算外资金收入收缴制度改革是实施财政收入收缴制度改革的第一步。今后，还将对纳入预算管理的其他非税收收入和税收收入收缴制度实施改革。

（四）促进地方加大“收支两条线”改革力度

从总体上看，地方都在大力推进“收支两条线”的改革工作，但地区之间不平衡。为了进一步促进地方加强“收支两条线”管理，从2002年起，地方公安、法院、工商、环保、计划生育等执收执罚部门的预算外收费收入要全部上缴地方国库，纳入预算管理。地方其他行政事业单位收费一律缴入财政专户管理。在收缴制度上，继续推行

和完善收费、罚没收入实行“单位开票、银行代理、财政统管”的征管体制。同时，地方要加快部门预算的改革步伐。2002年省级财政都要对公安、法院、工商、环保、计划生育等部门实行部门预算，并尽可能扩大省级实行部门预算的范围；地（市）级财政也要对上述部门实行部门预算，并为扩大部门预算改革范围做了准备；有条件的地区还可以在县级财政进行部门预算改革试点。2003年省级财政对全部行政单位都要实行部门预算，省以下单位实行部门预算的范围要进一步扩大。

三、推进上述改革需要注意解决的几个问题

对实行规范的“收支两条线”管理可能遇到的有关问题，采取以下措施妥善解决：

1. 关于各单位津贴补助水平问题。目前，各部门为了解决本单位福利待遇问题，在国家统一规定的工资之外，还发放了数额不等的津贴。这些津贴补助所需资金有的来自预算外收入，有的来自机关服务中心或从下属单位集中的资金。改革后，由于这部分津贴失去部分资金来源，可能要影响到部分单位的津贴补助水平。对此，应通过建立规范的津贴制度解决。考虑到2002年部门预算已经开始编制，为在2002年部门预算中体现深化“收支两条线”改革的要求，先采取以下过渡办法：请各部门如实报送上年发放津贴补助的数额及资金来源，在核定的基础上，对其中用预算外资金安排的部分，由财政在部门预算中予以安排；用其他资金来源安排的部分可暂维持原渠道。采取上述办法后，各部门不得再从预算外资金中另行安排相应的支出。

2. 关于差旅费等公用经费问题。过去财政核定的差旅费等公用经费标准偏低，是造成各部门行政经费紧张的重要原因之一，相当一些部门用预算外资金或向下转移等办法弥补差旅费、会议费、接待费等公用经费的不足。对此，财政部已经在2001年进行定员定额试点

时，较大幅度提高了行政单位的支出定额。在编制2002年部门预算时，财政部将进一步提高支出定额，逐步使行政经费预算能够基本符合行政单位行使职能的实际支出需要，杜绝部门乱拉、挪用其他资金弥补行政支出的问题。在提高行政单位支出定额的同时，财政部要积极会同有关部门抓紧研究修改差旅费等公用经费开支标准。

3. 关于公费医疗经费超支问题。目前一些部门公费医疗经费超支严重，许多部门使用预算外收入弥补公费医疗经费不足。由于2002年中央、国家机关和事业单位将按属地化的原则参加北京市的公费医疗制度改革，单位缴付的基本医疗保险费和公务员的医疗补助经费由财政列入当年财政预算予以保证，并实行专款专用、单独建账、单独管理，因此不会再出现公费医疗经费超支的情况。对于以前年度积累下来的公费医疗超支经费，财政部将会同有关部门尽快研究解决办法。

4. 关于事业单位改革问题。中央事业单位的预算外资金规模较大，加强这部分预算外资金的管理，需要与事业单位改革结合起来。我们将根据事业单位改革的进展情况，提出事业单位预算外资金管理改革的措施。

5. 关于一些单位支出水平过高的问题。目前有些单位因情况特殊和历史原因，人员经费、日常公用经费水平很高，又缺乏相应的开支标准，实行收支脱钩管理后，支出核定亟须制定相应的标准。为保证2002年部门预算及时编制，对有关单位暂维持其现有开支水平。同时，由财政部会同有关部门抓紧研究制订这些单位的经费开支标准，待国务院批准后，从2003年起改按新的开支标准核定支出。

6. 关于超编人员的经费处理问题。目前，一些部门，尤其是地方部门的超编人员经费主要通过预算外资金解决，深化“收支两条线”改革后，各项收费全部纳入预算上缴国库，支出由财政根据职能需要重新核定，超编人员经费将失去来源。在国务院有关部门研究提出妥善解决人员超编问题的办法之前，可采取过渡办法，即在一定时间内财政只安排超编人员的个人经费，不再安排公用经费。

7. 关于可能出现上缴收入下降问题。实行收支脱钩以后，如果管理工作跟不上，一些部门和相关人员可能出现应收不收、应罚不罚，弱化执法力度问题，也会加大中央和地方财政的支出压力。对此，有关部门要切实贯彻《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》（国务院令第 281 号），加强监督检查，对不履行职责，应收不收，应罚不罚的有关责任人员，要予以严肃查处，并选择典型案例予以曝光，确保预算外资金的依法收缴和清算。

8. 关于严肃财政纪律问题。深化“收支两条线”改革后，各部门必须严格执行国务院有关规定，将罚没收入、行政性收费和预算外收入，及时足额地缴入国库或预算外资金财政专户，严禁转移、截留资金，严禁私设过渡性收入账户滞留不缴，严禁挪用、坐支，严禁私分或擅自用于职工福利，严禁将执收执罚权力擅自下放给所属事业单位。违反上述规定的，监察部门要严肃追究有关部门主要领导和相关人员的责任，给予必要的政纪处分。触犯刑律的，要追究刑事责任。

深化“收支两条线”改革是一项复杂的工作。财政部门要切实转变工作作风，从讲政治、顾大局、反腐败的高度认识这项改革的重大意义，增强改革意识、服务意识和保障意识。该保证的经费要足额安排，该拨付的资金要及时拨付，确保预算单位行使职能不受影响。要充分考虑改革单位的实际情况，实事求是地合理核定收支规模与支出标准。2002 年中央和地方预算安排都要留有余地，确保如出现收入下降时能保证必需的支出。

附件 1：预算外资金纳入预算管理部门及预算外收入项目表

附件 2：预算外资金实行收支脱钩管理部门及预算外收入项目表

附件 1：

预算外资金纳入预算管理部门及预算外收入项目表

预算外资金纳入预算管理部门及预算外收入项目表

	部门名称	预 算 外 收 入 项 目
1	公安部	消防产品质量认证收费
2	最高人民法院	诉讼费
3	海关总署	车辆超时占用验场费，报关员培训考试发证费，货物行李物品保管费，验车费
4	环保局	环境监测服务费，核设施环境影响报告审评费，化学品进口登记费，利用外资项目管理费
5	工商总局	经济合同示范文本工本费

注：各部门预算外收入均未包括其高校、中专的院校收费。

附件2:

预算外资金实行收支脱钩管理部门及预算外收入项目表

预算外资金实行收支脱钩管理部门及预算外收入项目表

	部门名称	预算外收入项目
1	外交部	驻外使馆公证翻译费，代办外国签证费，代发电报收费，其他预算外收入
2	外经贸部	机电产品进口证明工本费，政府性基金（援外合资合作基金、对外工程保函基金）
3	国土资源部	饮用天然矿泉水生产审评费，地质成果资料有偿使用费，地质勘察报告审批费，探矿权、采矿权使用费和价款，大型精密仪器协作共用费
4	人事部	高级公务员培训费，价格鉴定师执业资格考试考务费，经济员资格考试报名考务费，人才流动服务费，职称外语等级考试合格证书工本费，注册城市规划师资格考试考务费，专业技术资格证书工本费，机关事业单位工人技术岗位证书费，国际商务师考务费，执业药师考务费，监理工程师考务费，造价工程师考务费，注册税务师考务费，企业法律顾问考务费，资产评估师考务费
5	测绘局	测绘成果成图资料收费，测绘产品质量监检费，测绘仪器检测收费，测绘工作证、资格证工本费，主管部门集中的收入
6	民航总局	其他预算外收入
7	中国贸促会	货物原产地证明书费，认证费，仲裁费，涉外经贸调解费，ATA单证册收费
8	药品监管局	药品检验费，麻醉药品、精神药物进出口许可证费，特殊化学品出口许可证费
9	劳动保障部	主管部门集中收入

续表

	部门名称	预算外收入项目
10	国防科工委	核应急准备基金
11	中直机关事务管理局	明传电报收费，商用密码产品科研、生产单位证估费，商用密码产品特许销售年费
12	海洋局	海洋废弃物倾倒费
13	文化部	其他预算外收入
14	建设部	城市规划设计证书收费
15	国管局	培训费，考试费，会计证工本费
16	档案局	档案收费，科学技术档案信息资源收费
17	统计局	统计专业职称资格考试报名费，统计人员岗位培训费
18	中国对外友好协会	其他预算外收入
19	铁道部	罐车安全生产许可证费
20	人民银行	贷款证收费
21	知识产权局	专利代理人资格考试报名考务费，知识产权培训中心办学经费
22	中央党校	其他预算外收入
23	行政学院	培训费
24	武警消防局	消防产品生产许可证费，消防产品质量认证费
25	外文出版发行事业局	主管部门集中收入
26	质检总局	条形码服务费，统一代码标识证书费，计量器具检定收费，仲裁检定费，新产品定型检定费，计量检定费，定级鉴定费，制造、修理计量器具许可证费，棉花监督检验收费，棉花检验师资格考试收费，产品质量监督检验费，计量器具型式合格证书费，锅炉压力容器、管道及特许设备制造许可证费，生产许可证收费，进出口商品检验鉴定费，进出境动植物检疫费，国境卫生检疫费，进口食品卫生检验费

续表

	部门名称	预算外收入项目
27	证监会	证券、期货市场监管费，报名考试费，证券、期货从业人员资格证书工本费
28	保监会	保险业务监管费，精算师资格考试费，保险中介人资格考试费，《保险代理人资格证书》工本费，《保险经纪人资格证书》工本费，《保险公估人资格证书》工本费

注：各部门预算外收入均未包括其高校、中专的院校收费。

中华人民共和国会计法

（1985年1月21日第六届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过　根据1993年12月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国会计法〉的决定》修正　1999年10月31日第九届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修订）

目　　录

第一章　总　　则

第一条　为了规范会计行为，保证会计资料真实、完整，加强经济管理和财务管理，提高经济效益，维护社会主义市场经济秩序，制定本法。

第二条 国家机关、社会团体、公司、企业、事业单位和其他组织（以下统称单位）必须依照本法办理会计事务。

第三条 各单位必须依法设置会计帐簿，并保证其真实、完整。

第四条 单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责。

第五条 会计机构、会计人员依照本法规定进行会计核算，实行会计监督。

任何单位或者个人不得以任何方式授意、指使、强令会计机构、会计人员伪造、变造会计凭证、会计帐簿和其他会计资料，提供虚假财务会计报告。

任何单位或者个人不得对依法履行职责、抵制违反本法规定行为的会计人员实行打击报复。

第六条 对认真执行本法，忠于职守，坚持原则，做出显著成绩的会计人员，给予精神的或者物质的奖励。

第七条 国务院财政部门主管全国的会计工作。

县级以上地方各级人民政府财政部门管理本行政区域内的会计工作。

第八条 国家实行统一的会计制度。国家统一的会计制度由国务院财政部门根据本法制定并公布。

国务院有关部门可以依照本法和国家统一的会计制度制定对会计核算和会计监督有特殊要求的行业实施国家统一的会计制度的具体办法或者补充规定，报国务院财政部门审核批准。

中国人民解放军总后勤部可以依照本法和国家统一的会计制度制定军队实施国家统一的会计制度的具体办法，报国务院财政部门备案。

第二章 会计核算

第九条 各单位必须根据实际发生的经济业务事项进行会计核

算，填制会计凭证，登记会计帐簿，编制财务会计报告。

任何单位不得以虚假的经济业务事项或者资料进行会计核算。

第十条 下列经济业务事项，应当办理会计手续，进行会计核算：

（一）款项和有价证券的收付；

（二）财物的收发、增减和使用；

（三）债权债务的发生和结算；

（五）收入、支出、费用、成本的计算；

（六）财务成果的计算和处理；

（七）需要办理会计手续、进行会计核算的其他事项。

第十一条 会计年度自公历 1 月 1 日起至 12 月 31 日止。

第十二条 会计核算以人民币为记帐本位币。

业务收支以人民币以外的货币为主的单位，可以选定其中一种货币作为记帐本位币，但是编报的财务会计报告应当折算为人民币。

第十三条 会计凭证、会计帐簿、财务会计报告和其他会计资料，必须符合国家统一的会计制度的规定。

使用电子计算机进行会计核算的，其软件及其生成的会计凭证、会计帐簿、财务会计报告和其他会计资料，也必须符合国家统一的会计制度的规定。

任何单位和个人不得伪造、变造会计凭证、会计帐簿及其他会计资料，不得提供虚假的财务会计报告。

第十四条 会计凭证包括原始凭证和记帐凭证。

办理本法第十条所列的经济业务事项，必须填制或者取得原始凭证并及时送交会计机构。

会计机构、会计人员必须按照国家统一的会计制度的规定对原始凭证进行审核，对不真实、不合法的原始凭证有权不予接受，并向单位负责人报告，对记载不准确、不完整的原始凭证予以退回，并要求按照国家统一的会计制度的规定更正、补充。

原始凭证记载的各项内容均不得涂改，原始凭证有错误的，应当

由出具单位重开或者更正，更正处应当加盖出具单位印章。原始凭证金额有错误的，应当由出具单位重开，不得在原始凭证上更正。

记帐凭证应当根据经过审核的原始凭证及有关资料编制。

第十五条　会计帐簿登记，必须以经过审核的会计凭证为依据，并符合有关法律、行政法规和国家统一的会计制度的规定。会计帐簿包括总帐、明细帐、日记帐和其他辅助性帐簿。

会计帐簿应当按照连续编号的页码顺序登记。会计帐簿记录发生错误或者隔页、缺号、跳行的，应当按照国家统一的会计制度规定的方法更正，并由会计人员和会计机构负责人（会计主管人员）在更正处盖章。

使用电子计算机进行会计核算的，其会计帐簿的登记、更正应当符合国家统一的会计制度的规定。

第十六条　各单位发生的各项经济业务事项应当在依法设置的会计帐簿上统一登记、核算，不得违反本法和国家统一的会计制度的规定私设会计帐簿登记、核算。

第十七条　各单位应当定期将会计帐簿记录与实物、款项及有关资料相互核对，保证会计帐簿记录与实物及款项的实有数额相符、会计帐簿记录与会计凭证的有关内容相符、会计帐簿之间相对应的记录相符、会计帐簿记录与会计报表的有关内容相符。

第十八条　各单位采用的会计处理方法，前后各期应当一致，不得随意变更；确有必要变更的，应当按照国家统一的会计制度的规定变更，并将变更的原因、情况及影响在财务会计报告中说明。

第十九条　单位提供的担保、未决诉讼等或有事项，应当按照国家统一的会计制度的规定，在财务会计报告中予以说明。

第二十条　财务会计报告应当根据经过审核的会计帐簿记录和有关资料编制，并符合本法和国家统一的会计制度关于财务会计报告的编制要求、提供对象和提供期限的规定；其他法律、行政法规另有规定的，从其规定。

财务会计报告由会计报表、会计报表附注和财务情况说明书组

成。向不同的会计资料使用者提供的财务会计报告，其编制依据应当一致。有关法律、行政法规规定会计报表、会计报表附注和财务情况说明书须经注册会计师审计的，注册会计师及其所在的会计师事务所出具的审计报告应当随同财务会计报告一并提供。

第二十一条 财务会计报告应当由单位负责人和主管会计工作的负责人、会计机构负责人（会计主管人员）签名并盖章；设置总会计师的单位，还须由总会计师签名并盖章。

单位负责人应当保证财务会计报告真实、完整。

第二十二条 会计记录的文字应当使用中文。在民族自治地方，会计记录可以同时使用当地通用的一种民族文字。在中华人民共和国境内的外商投资企业、外国企业和其他外国组织的会计记录可以同时使用一种外国文字。

第二十三条 各单位对会计凭证、会计帐簿、财务会计报告和其他会计资料应当建立档案，妥善保管。会计档案的保管期限和销毁办法，由国务院财政部门会同有关部门制定。

第三章 公司、企业会计核算的特别规定

第二十四条 公司、企业进行会计核算，除应当遵守本法第二章的规定外，还应当遵守本章规定。

第二十五条 公司、企业必须根据实际发生的经济业务事项，按照国家统一的会计制度的规定确认、计量和记录资产、负债、所有者权益、收入费用、成本和利润。

第二十六条 公司、企业进行会计核算不得有下列行为：

（一）随意改变资产、负债、所有者权益的确认标准或者计量方法，虚列、多列、不列或者少列资产、负债、所有者权益；

（二）虚列或者隐瞒收入，推迟或者提前确认收入；

（三）随意改变费用、成本的确认标准或者计量方法，虚列、多列、不列或者少列费用、成本；

（四）随意调整利润的计算、分配方法，编造虚假利润或者隐瞒利润；

（五）违反国家统一的会计制度规定的其他行为。

第四章　会计监督

第二十七条　各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度。单位内部会计监督制度应当符合下列要求：

（一）记帐人员与经济业务事项和会计事项的审批人员、经办人员、财物保管人员的职责权限应当明确，并相互分离、相互制约；

（二）重大对外投资、资产处置、资金调度和其他重要经济业务事项的决策和执行的相互监督、相互制约程序应当明确；

（三）财产清查的范围、期限和组织程序应当明确；

（四）对会计资料定期进行内部审计的办法和程序应当明确。

第二十八条　单位负责人应当保证会计机构、会计人员依法履行职责，不得授意、指使、强令会计机构、会计人员违法办理会计事项。

会计机构、会计人员对违反本法和国家统一的会计制度规定的会计事项，有权拒绝办理或者按照职权予以纠正。

第二十九条　会计机构、会计人员发现会计帐簿记录与实物、款项及有关资料不相符的，按照国家统一的会计制度的规定有权自行处理的，应当及时处理；无权处理的，应当立即向单位负责人报告、请求查明原因，作出处理。

第三十条　任何单位和个人对违反本法和国家统一的会计制度规定的行为，有权检举。收到检举的部门有权处理的，应当依法按照职责分工及时处理；无权处理的，应当及时移送有权处理的部门处理。收到检举的部门、负责处理的部门应当为检举人保密，不得将检举人姓名和检举材料转给被检举单位和被检举人个人。

第三十一条　有关法律、行政法规规定，须经注册会计师进行审

计的单位，应当向受委托的会计师事务所如实提供会计凭证、会计帐簿、财务会计报告和其他会计资料以及有关情况。

任何单位或者个人不得以任何方式要求或者示意注册会计师及其所在的会计师事务所出具不实或者不当的审计报告。

财政部门有权对会计师事务所出具审计报告的程序和内容进行监督。

第三十二条 财政部门对各单位的下列情况实施监督：

（一）是否依法设置会计帐簿；

（二）会计凭证、会计帐簿、财务会计报告和其他会计资料是否真实、完整；

（三）会计核算是否符合本法和国家统一的会计制度的规定；

（四）从事会计工作的人员是否具备从业资格。

在对前款第（二）项所列事项实施监督，发现重大违法嫌疑时，国务院财政部门及其派出机构可向与被监督单位有经济业务往来的单位和被监督单位开立帐户的金融机构查询有关情况，有关单位和金融机构应当给予支持。

第三十三条 财政、审计、税务、人民银行、证券监督、保险监管等部门应当依照有关法律、行政法规规定的职责，对有关单位的会计资料实施监督检查。

前款所列监督检查部门对有关单位的会计资料依法实施监督检查后，应当出具检查结论。有关监督检查部门已经作出的检查结论能够满足其他监督检查部门履行本部门职责需要的，其他监督检查部门应当加以利用，避免重复查帐。

第三十四条 依法对有关单位的会计资料实施监督检查的部门及其工作人员对在监督检查中知悉的国家秘密和商业秘密负有保密义务。

第三十五条 各单位必须依照有关法律、行政法规的规定，接受有关监督检查部门依法实施的监督检查，如实提供会计凭证、会计帐簿、财务会计报告和其他会计资料以及有关情况，不得拒绝、隐匿、

谎报。

第五章 会计机构和会计人员

第三十六条 各单位应当根据会计业务的需要，设置会计机构，或者在有关机构中设置会计人员并指定会计主管人员；不具备设置条件的，应当委托经批准设立从事会计代理记帐业务的中介机构代理记帐。

国有的和国有资产占控股地位或者主导地位的大、中型企业必须设置总会计师。总会计师的任职资格、任免程序、职责权限由国务院规定。

第三十七条 会计机构内部应当建立稽核制度。

出纳人员不得兼任稽核、会计档案保管和收入、支出、费用、债权债务帐目的登记工作。

第三十八条 从事会计工作的人员，必须取得会计从业资格证书。

担任单位会计机构负责人（会计主管人员）的，除取得会计从业资格证书外，还应当具备会计师以上专业技术职务资格或者从事会计工作三年以上经历。

会计人员从业资格管理办法由国务院财政部门规定。

第三十九条 会计人员应当遵守职业道德，提高业务素质。对会计人员的教育和培训工作应当加强。

第四十条 因有提供虚假财务会计报告，做假帐，隐匿或者故意销毁会计凭证、会计帐簿、财务会计报告，贪污，挪用公款，职务侵占等与会计职务有关的违法行为被依法追究刑事责任的人员，不得取得或者重新取得会计从业资格证书。

除前款规定的人员外，因违法违纪行为被吊销会计从业资格证书的人员，自被吊销会计从业资格证之日起五年内，不得重新取得会计从业资格证书。

第四十一条 会计人员调动工作或者离职，必须与接管人员办清交接手续。

一般会计人员办理交接手续，由会计机构负责人（会计主管人员）监交；会计机构负责人（会计主管人员）办理交接手续，由单位负责人监交，必要时主管单位可以派人会同监交。

第六章 法律责任

第四十二条 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府财政部门责令限期改正，可以对单位并处三千元以上五万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处二千元以上二万元以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当由其所在单位或者有关单位依法给予行政处分：

（一）不依法设置会计帐簿的；

（二）私设会计帐簿的；

（三）未按照规定填制、取得原始凭证或者填制、取得的原始凭证不符合规定的；

（四）以未经审核的会计凭证为依据登记会计帐簿或者登记会计帐簿不符合规定的；

（五）随意变更会计处理方法的；

（六）向不同的会计资料使用者提供的财务会计报告编制依据不一致的；

（七）未按照规定使用会计记录文字或者记帐本位币的；

（八）未按照规定保管会计资料，致使会计资料毁损、灭失的；

（九）未按照规定建立并实施单位内部会计监督制度或者拒绝依法实施的监督或者不如实提供有关会计资料及有关情况的；

（十）任用会计人员不符合本法规定的。

有前款所列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

会计人员有第一款所列行为之一，情节严重的，由县级以上人民

政府财政部门吊销会计从业资格证书。

有关法律对第一款所列行为的处罚另有规定的，依照有关法律的规定办理。

第四十三条 伪造、变造会计凭证、会计帐簿，编制虚假财务会计报告，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

有前款行为，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府财政部门予以通报，可以对单位并处五千元以上十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处三千元以上五万元以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当由其所在单位或者有关单位依法给予撤职直至开除的行政处分；对其中的会计人员，并由县级以上人民政府财政部门吊销会计从业资格证书。

第四十四条 隐匿或者故意销毁依法应当保存的会计凭证、会计帐簿、财务会计报告，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

有前款行为，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府财政部门予以通报，可以对单位并处五千元以上十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处三千元以上五万元以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当由其所在单位或者有关单位依法给予撤职直至开除的行政处分；对其中的会计人员，并由县级以上人民政府财政部门吊销会计从业资格证书。

第四十五条 授意、指使、强令会计机构、会计人员及其他人员伪造、变造会计凭证、会计帐簿，编制虚假财务会计报告或者隐匿、故意销毁依法应当保存的会计凭证、会计帐簿、财务会计报告、构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，可以处五千元以上五万元以下的罚款，属于国家工作人员的，还应当由其所在单位或者有关单位依法给予降级、撤职、开除的行政处分。

第四十六条 单位负责人对依法履行职责、抵制违反本法规定行为的会计人员以降级、撤职、调离工作岗位、解聘或者开除等方式实行打击报复，构成犯罪，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由其所在单位或者有关单位依法给予行政处分。对受打击报复的会计人

员，应当恢复其名誉和原有职务、级别。

第四十七条 财政部门及有关行政部门的工作人员在实施监督管理中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者泄露国家秘密、商业秘密，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第四十八条 违反本法第三十条规定，将检举人姓名和检举材料转给被检举单位和被检举人个人的，由所在单位或者有关单位依法给予行政处分。

第四十九条 违反本法规定，同时违反其他法律规定的，由有关部门在各自职权范围内依法进行处罚。

第七章 附 则

第五十条 本法下列用语的含义：

单位负责人，是指单位法定代表人或者法律、行政法规规定代表单位行使职权的主要负责人。

国家统一的会计制度，是指国务院财政部门根据本法制定的关于会计核算、会计监督、会计机构和会计人员以及会计工作管理的制度。

第五十一条 个体工商户会计管理的具体办法，由国务院财政部门根据本法的原则另行规定。

第五十二条 本法自2000年7月1日起施行。

中华人民共和国海关法

（1987年1月22日第六届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过根据　2000年7月8日第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议《关于修改〈中华人民共和国海关法〉的决定》修正）

目　　录

第一章　总　　则

第一条　为了维护国家的主权和利益，加强海关监督管理，促进对外经济贸易和科技文化交往，保障社会主义现代化建设，特制定本法。

第二条　中华人民共和国海关是国家的进出关境（以下简称进出境）监督管理机关。海关依照本法和其他有关法律、行政法规，监管进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品（以下简称进出境运输工具、货物、物品），征收关税和其他税、费，查缉走私，并编制海关统计和办理其他海关业务。

第三条　国务院设立海关总署，统一管理全国海关。

国家在对外开放的口岸和海关监管业务集中的地点设立海关。海关的隶属关系，不受行政区划的限制。

海关依法独立行使职权，向海关总署负责。

第四条　国家在海关总署设立专门侦查走私犯罪的公安机构，配备专职缉私警察，负责对其管辖的走私犯罪案件的侦查、拘留、执行逮捕、预审。

海关侦查走私犯罪公安机构履行侦查、拘留、执行逮捕、预审职责，应当按照《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定办理。

海关侦查走私犯罪公安机构根据国家有关规定，可以设立分支机构。各分支机构办理其管辖的走私犯罪案件，应当依法向有管辖权的人民检察院移送起诉。

地方各级公安机关应当配合海关侦查走私犯罪公安机构依法履行职责。

第五条　国家实行联合缉私、统一处理、综合治理的缉私体制。海关负责组织、协调、管理查缉走私工作。有关规定由国务院另行制定。

各有关行政执法部门查获的走私案件，应当给予行政处罚的，移送海关依法处理；涉嫌犯罪的，应当移送海关侦查走私犯罪公安机构、地方公安机关依据案件管辖分工和法定程序办理。

第六条　海关可以行使下列权力：

（一）检查进出境运输工具，查验进出境货物、物品；对违反本法或者其他有关法律、行政法规的，可以扣留。

（二）查阅进出境人员的证件；查问违反本法或者其他有关法律、

行政法规的嫌疑人，调查其违法行为。

（三）查阅、复制与进出境运输工具、货物、物品有关的合同、发票、账册、单据、记录、文件、业务函电、录音录像制品和其他资料；对其中与违反本法或者其他有关法律、行政法规的进出境运输工具、货物、物品有牵连的，可以扣留。

（四）在海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区，检查有走私嫌疑的运输工具和有藏匿走私货物、物品嫌疑的场所，检查走私嫌疑人的身体；对有走私嫌疑的运输工具、货物、物品和走私犯罪嫌疑人，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，可以扣留；对走私犯罪嫌疑人，扣留时间不超过二十四小时，在特殊情况下可以延长至四十八小时。

在海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区以外，海关在调查走私案件时，对有走私嫌疑的运输工具和除公民住处以外的有藏匿走私货物、物品嫌疑的场所，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，可以进行检查，有关当事人应当到场；当事人未到场的，在有见证人在场的情况下，可以径行检查；对其中有证据证明有走私嫌疑的运输工具、货物、物品，可以扣留。

海关附近沿海沿边规定地区的范围，由海关总署和国务院公安部门会同有关省级人民政府确定。

（五）在调查走私案件时，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，可以查询案件涉嫌单位和涉嫌人员在金融机构、邮政企业的存款、汇款。

（六）进出境运输工具或者个人违抗海关监管逃逸的，海关可以连续追至海关监管区和海关附近沿海沿边规定地区以外，将其带回处理。

（七）海关为履行职责，可以配备武器。海关工作人员佩带和使用武器的规则，由海关总署会同国务院公安部门制定，报国务院批准。

（八）法律、行政法规规定由海关行使的其他权力。

第七条 各地方、各部门应当支持海关依法行使职权，不得非法干预海关的执法活动。

第八条 进出境运输工具、货物、物品，必须通过设立海关的地点进境或者出境。在特殊情况下，需要经过未设立海关的地点临时进境或者出境的，必须经国务院或者国务院授权的机关批准，并依照本法规定办理海关手续。

第九条 进出口货物，除另有规定的外，可以由进出口货物收发货人自行办理报关纳税手续，也可以由进出口货物收发货人委托海关准予注册登记的报关企业办理报关纳税手续。

进出境物品的所有人可以自行办理报关纳税手续，也可以委托他人办理报关纳税手续。

第十条 报关企业接受进出口货物收发货人的委托，以委托人的名义办理报关手续的，应当向海关提交由委托人签署的授权委托书，遵守本法对委托人的各项规定。

报关企业接受进出口货物收发货人的委托，以自己的名义办理报关手续的，应当承担与收发货人相同的法律责任。

委托人委托报关企业办理报关手续的，应当向报关企业提供所委托报关事项的真实情况；报关企业接受委托人的委托办理报关手续的，应当对委托人所提供情况的真实性进行合理审查。

第十一条 进出口货物收发货人、报关企业办理报关手续，必须依法经海关注册登记。报关人员必须依法取得报关从业资格。未依法经海关注册登记的企业和未依法取得报关从业资格的人员，不得从事报关业务。

报关企业和报关人员不得非法代理他人报关，或者超出其业务范围进行报关活动。

第十二条 海关依法执行职务，有关单位和个人应当如实回答询问，并予以配合，任何单位和个人不得阻挠。

海关执行职务受到暴力抗拒时，执行有关任务的公安机关和人民武装警察部队应当予以协助。

第十三条 海关建立对违反本法规定逃避海关监管行为的举报制度。

任何单位和个人均有权对违反本法规定逃避海关监管的行为进行举报。

海关对举报或者协助查获违反本法案件的有功单位和个人，应当给予精神的或者物质的奖励。

海关应当为举报人保密。

第二章 进出境运输工具

第十四条 进出境运输工具到达或者驶离设立海关的地点时，运输工具负责人应当向海关如实申报，交验单证，并接受海关监管和检查。

停留在设立海关的地点的进出境运输工具，未经海关同意，不得擅自驶离。

进出境运输工具从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点的，应当符合海关监管要求，办理海关手续，未办结海关手续的，不得改驶境外。

第十五条 进境运输工具在进境以后向海关申报以前，出境运输工具在办结海关手续以后出境以前，应当按照交通主管机关规定的路线行进；交通主管机关没有规定的，由海关指定。

第十六条 进出境船舶、火车、航空器到达和驶离时间、停留地点、停留期间更换地点以及装卸货物、物品时间，运输工具负责人或者有关交通运输部门应当事先通知海关。

第十七条 运输工具装卸进出境货物、物品或者上下进出境旅客，应当接受海关监管。

货物、物品装卸完毕，运输工具负责人应当向海关递交反映实际装卸情况的交接单据和记录。

上下进出境运输工具的人员携带物品的，应当向海关如实申报，

并接受海关检查。

第十八条 海关检查进出境运输工具时，运输工具负责人应当到场，并根据海关的要求开启舱室、房间、车门；有走私嫌疑的，并应当开拆可能藏匿走私货物、物品的部位，搬移货物、物料。

海关根据工作需要，可以派员随运输工具执行职务，运输工具负责人应当提供方便。

第十九条 进境的境外运输工具和出境的境内运输工具，未向海关办理手续并缴纳关税，不得转让或者移作他用。

第二十条 进出境船舶和航空器兼营境内客、货运输，需经海关同意，并应当符合海关监管要求。

进出境运输工具改营境内运输，需向海关办理手续。

第二十一条 沿海运输船舶、渔船和从事海上作业的特种船舶，未经海关同意，不得载运或者换取、买卖、转让进出境货物、物品。

第二十二条 进出境船舶和航空器，由于不可抗力的原因，被迫在未设立海关的地点停泊、降落或者抛掷、起卸货物、物品，运输工具负责人应当立即报告附近海关。

第三章 进出境货物

第二十三条 进口货物自进境起到办结海关手续止，出口货物自向海关申报起到出境止，过境、转运和通运货物自进境起到出境止，应当接受海关监管。

第二十四条 进口货物的收货人、出口货物的发货人应当向海关如实申报，交验进出口许可证件和有关单证。国家限制进出口的货物，没有进出口许可证件的，不予放行，具体处理办法由国务院规定。

进口货物的收货人应当自运输工具申报进境之日起十四日内，出口货物的发货人除海关特准的外应当在货物运抵海关监管区后、装货的二十四小时以前，向海关申报。

进口货物的收货人超过前款规定期限向海关申报的，由海关征收滞报金。

第二十五条 办理进出口货物的海关申报手续，应当采用纸质报关单和电子数据报关单的形式。

第二十六条 海关接受申报后，报关单证及其内容不得修改或者撤销；确有正当理由的，经海关同意，方可修改或者撤销。

第二十七条 进口货物的收货人经海关同意，可以在申报前查看货物或者提取货样。需要依法检疫的货物，应当在检疫合格后提取货样。

第二十八条 进出口货物应当接受海关查验。海关查验货物时，进口货物的收货人、出口货物的发货人应当到场，并负责搬移货物，开拆和重封货物的包装。海关认为必要时，可以径行开验、复验或者提取货样。

经收发货人申请，海关总署批准，其进出口货物可以免验。

第二十九条 除海关特准的外，进出口货物在收发货人缴清税款或者提供担保后，由海关签印放行。

第三十条 进口货物的收货人自运输工具申报进境之日起超过三个月未向海关申报的，其进口货物由海关提取依法变卖处理，所得价款在扣除运输、装卸、储存等费用和税款后，尚有余款的，自货物依法变卖之日起一年内，经收货人申请，予以发还；其中属于国家对进口有限制性规定，应当提交许可证件而不能提供的，不予发还。逾期无人申请或者不予发还的，上缴国库。

确属误卸或者溢卸的进境货物，经海关审定，由原运输工具负责人或者货物的收发货人自该运输工具卸货之日起三个月内，办理退运或者进口手续；必要时，经海关批准，可以延期三个月。逾期未办手续的，由海关按前款规定处理。

前两款所列货物不宜长期保存的，海关可以根据实际情况提前处理。

收货人或者货物所有人声明放弃的进口货物，由海关提取依法变

卖处理；所得价款在扣除运输、装卸、储存等费用后，上缴国库。

第三十一条 经海关批准暂时进口或者暂时出口的货物，应当在六个月内复运出境或者复运进境；在特殊情况下，经海关同意，可以延期。

第三十二条 经营保税货物的储存、加工、装配、展示、运输、寄售业务和经营免税商店，应当符合海关监管要求，经海关批准，并办理注册手续。

保税货物的转让、转移以及进出保税场所，应当向海关办理有关手续，接受海关监管和查验。

第三十三条 企业从事加工贸易，应当持有关批准文件和加工贸易合同向海关备案，加工贸易制成品单位耗料量由海关按照有关规定核定。

加工贸易制成品应当在规定的期限内复出口。其中使用的进口料件，属于国家规定准予保税的，应当向海关办理核销手续；属于先征收税款的，依法向海关办理退税手续。

加工贸易保税进口料件或者制成品因故转为内销的，海关凭准予内销的批准文件，对保税的进口料件依法征税；属于国家对进口有限制性规定的，还应当向海关提交进口许可证件。

第三十四条 经国务院批准在中华人民共和国境内设立的保税区等海关特殊监管区域，由海关按照国家有关规定实施监管。

第三十五条 进口货物应当由收货人在货物的进境地海关办理海关手续，出口货物应当由发货人在货物的出境地海关办理海关手续。

经收发货人申请，海关同意，进口货物的收货人可以在设有海关的指运地、出口货物的发货人可以在设有海关的启运地办理海关手续。上述货物的转关运输，应当符合海关监管要求；必要时，海关可以派员押运。

经电缆、管道或者其他特殊方式输送进出境的货物，经营单位应当定期向指定的海关申报和办理海关手续。

第三十六条 过境、转运和通运货物，运输工具负责人应当向进

境地海关如实申报，并应当在规定期限内运输出境。

海关认为必要时，可以查验过境、转运和通运货物。

第三十七条 海关监管货物，未经海关许可，不得开拆、提取、交付、发运、调换、改装、抵押、质押、留置、转让、更换标记、移作他用或者进行其他处置。

海关加施的封志，任何人不得擅自开启或者损毁。

人民法院判决、裁定或者有关行政执法部门决定处理海关监管货物的，应当责令当事人办结海关手续。

第三十八条 经营海关监管货物仓储业务的企业，应当经海关注册，并按照海关规定，办理收存、交付手续。

在海关监管区外存放海关监管货物，应当经海关同意，并接受海关监管。

违反前两款规定或者在保管海关监管货物期间造成海关监管货物损毁或者灭失的，除不可抗力外，对海关监管货物负有保管义务的人应当承担相应的纳税义务和法律责任。

第三十九条 进出境集装箱的监管办法、打捞进出境货物和沉船的监管办法、边境小额贸易进出口货物的监管办法，以及本法未具体列明的其他进出境货物的监管办法，由海关总署或者由海关总署会同国务院有关部门另行制定。

第四十条 国家对进出境货物、物品有禁止性或者限制性规定的，海关依据法律、行政法规、国务院的规定或者国务院有关部门依据法律、行政法规的授权作出的规定实施监管。具体监管办法由海关总署制定。

第四十一条 进出口货物的原产地按照国家有关原产地规则的规定确定。

第四十二条 进出口货物的商品归类按照国家有关商品归类的规定确定。

海关可以要求进出口货物的收发货人提供确定商品归类所需的有关资料；必要时，海关可以组织化验、检验，并将海关认定的化验、

检验结果作为商品归类的依据。

第四十三条 海关可以根据对外贸易经营者提出的书面申请，对拟作进口或者出口的货物预先作出商品归类等行政裁定。

进口或者出口相同货物，应当适用相同的商品归类行政裁定。

海关对所作出的商品归类等行政裁定，应当予以公布。

第四十四条 海关依照法律、行政法规的规定，对与进出境货物有关的知识产权实施保护。

需要向海关申报知识产权状况的，进出口货物收发货人及其代理人应当按照国家规定向海关如实申报有关知识产权状况，并提交合法使用有关知识产权的证明文件。

第四十五条 自进出口货物放行之日起三年内或者在保税货物、减免税进口货物的海关监管期限内及其后的三年内，海关可以对与进出口货物直接有关的企业、单位的会计帐簿、会计凭证、报关单证以及其他有关资料和有关进出口货物实施稽查。具体办法由国务院规定。

第四章 进出境物品

第四十六条 个人携带进出境的行李物品、邮寄进出境的物品，应当以自用、合理数量为限，并接受海关监管。

第四十七条 进出境物品的所有人应当向海关如实申报，并接受海关查验。

海关加施的封志，任何人不得擅自开启或者损毁。

第四十八条 进出境邮袋的装卸、转运和过境，应当接受海关监管。邮政企业应当向海关递交邮件路单。

邮政企业应当将开拆及封发国际邮袋的时间事先通知海关，海关应当按时派员到场监管查验。

第四十九条 邮运进出境的物品，经海关查验放行后，有关经营单位方可投递或者交付。

第五十条　经海关登记准予暂时免税进境或者暂时免税出境的物品，应当由本人复带出境或者复带进境。

过境人员未经海关批准，不得将其所带物品留在境内。

第五十一条　进出境物品所有人声明放弃的物品、在海关规定期限内未办理海关手续或者无人认领的物品，以及无法投递又无法退回的进境邮递物品，由海关依照本法第三十条的规定处理。

第五十二条　享有外交特权和豁免的外国机构或者人员的公务用品或者自用物品进出境，依照有关法律、行政法规的规定办理。

第五章　关　税

第五十三条　准许进出口的货物、进出境物品，由海关依法征收关税。

第五十四条　进口货物的收货人、出口货物的发货人、进出境物品的所有人，是关税的纳税义务人。

第五十五条　进出口货物的完税价格，由海关以该货物的成交价格为基础审查确定。成交价格不能确定的，完税价格由海关依法估定。

进口货物的完税价格包括货物的货价、货物运抵中华人民共和国境内输入地点起卸前的运输及其相关费用、保险费；出口货物的完税价格包括货物的货价、货物运至中华人民共和国境内输出地点装载前的运输及其相关费用、保险费，但是其中包含的出口关税税额，应当予以扣除。

进出境物品的完税价格，由海关依法确定。

第五十六条　下列进出口货物、进出境物品，减征或者免征关税：

（一）无商业价值的广告品和货样；

（二）外国政府、国际组织无偿赠送的物资；

（三）在海关放行前遭受损坏或者损失的货物；

（四）规定数额以内的物品；

（五）法律规定减征、免征关税的其他货物、物品；

（六）中华人民共和国缔结或者参加的国际条约规定减征、免征关税的货物、物品。

第五十七条 特定地区、特定企业或者有特定用途的进出口货物，可以减征或者免征关税。特定减税或者免税的范围和办法由国务院规定。

依照前款规定减征或者免征关税进口的货物，只能用于特定地区、特定企业或者特定用途，未经海关核准并补缴关税，不得移作他用。

第五十八条 本法第五十六条、第五十七条第一款规定范围以外的临时减征或者免征关税，由国务院决定。

第五十九条 经海关批准暂时进口或者暂时出口的货物，以及特准进口的保税货物，在货物收发货人向海关缴纳相当于税款的保证金或者提供担保后，准予暂时免纳关税。

第六十条 进出口货物的纳税义务人，应当自海关填发税款缴款书之日起十五日内缴纳税款；逾期缴纳的，由海关征收滞纳金。纳税义务人、担保人超过三个月仍未缴纳的，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，海关可以采取下列强制措施：

（一）书面通知其开户银行或者其他金融机构从其存款中扣缴税款；

（二）将应税货物依法变卖，以变卖所得抵缴税款；

（三）扣留并依法变卖其价值相当于应纳税款的货物或者其他财产，以变卖所得抵缴税款。

海关采取强制措施时，对前款所列纳税义务人、担保人未缴纳的滞纳金同时强制执行。

进出境物品的纳税义务人，应当在物品放行前缴纳税款。

第六十一条 进出口货物的纳税义务人在规定的纳税期限内有明显的转移、藏匿其应税货物以及其他财产迹象的，海关可以责令纳税

义务人提供担保；纳税义务人不能提供纳税担保的，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，海关可以采取下列税收保全措施：

（一）书面通知纳税义务人开户银行或者其他金融机构暂停支付纳税义务人相当于应纳税款的存款；

（二）扣留纳税义务人价值相当于应纳税款的货物或者其他财产。

纳税义务人在规定的纳税期限内缴纳税款的，海关必须立即解除税收保全措施；期限届满仍未缴纳税款的，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，海关可以书面通知纳税义务人开户银行或者其他金融机构从其暂停支付的存款中扣缴税款，或者依法变卖所扣留的货物或者其他财产，以变卖所得抵缴税款。

采取税收保全措施不当，或者纳税义务人在规定期限内已缴纳税款，海关未立即解除税收保全措施，致使纳税义务人的合法权益受到损失的，海关应当依法承担赔偿责任。

第六十二条 进出口货物、进出境物品放行后，海关发现少征或者漏征税款，应当自缴纳税款或者货物、物品放行之日起一年内，向纳税义务人补征。因纳税义务人违反规定而造成的少征或者漏征，海关在三年以内可以追征。

第六十三条 海关多征的税款，海关发现后应当立即退还；纳税义务人自缴纳税款之日起一年内，可以要求海关退还。

第六十四条 纳税义务人同海关发生纳税争议时，应当缴纳税款，并可以依法申请行政复议；对复议决定仍不服的，可以依法向人民法院提起诉讼。

第六十五条 进口环节海关代征税的征收管理，适用关税征收管理的规定。

第六章 海关事务担保

第六十六条 在确定货物的商品归类、估价和提供有效报关单证或者办结其他海关手续前，收发货人要求放行货物的，海关应当在其

提供与其依法应当履行的法律义务相适应的担保后放行。法律、行政法规规定可以免除担保的除外。

法律、行政法规对履行海关义务的担保另有规定的，从其规定。

国家对进出境货物、物品有限制性规定，应当提供许可证件而不能提供的，以及法律、行政法规规定不得担保的其他情形，海关不得办理担保放行。

第六十七条 具有履行海关事务担保能力的法人、其他组织或者公民，可以成为担保人。法律规定不得为担保人的除外。

第六十八条 担保人可以以下列财产、权利提供担保：

（一）人民币、可自由兑换货币；

（二）汇票、本票、支票、债券、存单；

（三）银行或者非银行金融机构的保函；

（四）海关依法认可的其他财产、权利。

第六十九条 担保人应当在担保期限内承担担保责任。担保人履行担保责任的，不免除被担保人应当办理有关海关手续的义务。

第七十条 海关事务担保管理办法，由国务院规定。

第七章 执法监督

第七十一条 海关履行职责，必须遵守法律，维护国家利益，依照法定职权和法定程序严格执法，接受监督。

第七十二条 海关工作人员必须秉公执法，廉洁自律，忠于职守，文明服务，不得有下列行为：

（一）包庇、纵容走私或者与他人串通进行走私；

（二）非法限制他人人身自由，非法检查他人身体、住所或者场所，非法检查、扣留进出境运输工具、货物、物品；

（三）利用职权为自己或者他人谋取私利；

（四）索取、收受贿赂；

（五）泄露国家秘密、商业秘密和海关工作秘密；

（六）滥用职权，故意刁难，拖延监管、查验；

（七）购买、私分、占用没收的走私货物、物品；

（八）参与或者变相参与营利性经营活动；

（九）违反法定程序或者超越权限执行职务；

（十）其他违法行为。

第七十三条　海关应当根据依法履行职责的需要，加强队伍建设，使海关工作人员具有良好的政治、业务素质。

海关专业人员应当具有法律和相关专业知识，符合海关规定的专业岗位任职要求。

海关招收工作人员应当按照国家规定，公开考试，严格考核，择优录用。

海关应当有计划地对其工作人员进行政治思想、法制、海关业务培训和考核。海关工作人员必须定期接受培训和考核，经考核不合格的，不得继续上岗执行职务。

第七十四条　海关总署应当实行海关关长定期交流制度。

海关关长定期向上一级海关述职，如实陈述其执行职务情况。海关总署应当定期对直属海关关长进行考核，直属海关应当定期对隶属海关关长进行考核。

第七十五条　海关及其工作人员的行政执法活动，依法接受监察机关的监督；缉私警察进行侦查活动，依法接受人民检察院的监督。

第七十六条　审计机关依法对海关的财政收支进行审计监督，对海关办理的与国家财政收支有关的事项，有权进行专项审计调查。

第七十七条　上级海关应当对下级海关的执法活动依法进行监督。上级海关认为下级海关作出的处理或者决定不适当的，可以依法予以变更或者撤销。

第七十八条　海关应当依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，建立健全内部监督制度，对其工作人员执行法律、行政法规和遵守纪律的情况，进行监督检查。

第七十九条　海关内部负责审单、查验、放行、稽查和调查等主

要岗位的职责权限应当明确，并相互分离、相互制约。

第八十条 任何单位和个人均有权对海关及其工作人员的违法、违纪行为进行控告、检举。收到控告、检举的机关有权处理的，应当依法按照职责分工及时查处。收到控告、检举的机关和负责查处的机关应当为控告人、检举人保密。

第八十一条 海关工作人员在调查处理违法案件时，遇有下列情形之一的，应当回避：

（一）是本案的当事人或者是当事人的近亲属；

（二）本人或者其近亲属与本案有利害关系；

（三）与本案当事人有其他关系，可能影响案件公正处理的。

第八章 法律责任

第八十二条 违反本法及有关法律、行政法规，逃避海关监管，偷逃应纳税款、逃避国家有关进出境的禁止性或者限制性管理，有下列情形之一的，是走私行为：

（一）运输、携带、邮寄国家禁止或者限制进出境货物、物品或者依法应当缴纳税款的货物、物品进出境的；

（二）未经海关许可并且未缴纳应纳税款、交验有关许可证件，擅自将保税货物、特定减免税货物以及其他海关监管货物、物品、进境的境外运输工具，在境内销售的；

（三）有逃避海关监管，构成走私的其他行为的。

有前款所列行为之一，尚不构成犯罪的，由海关没收走私货物、物品及违法所得，可以并处罚款；专门或者多次用于掩护走私的货物、物品，专门或者多次用于走私的运输工具，予以没收，藏匿走私货物、物品的特制设备，责令拆毁或者没收。

有第一款所列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十三条 有下列行为之一的，按走私行为论处，依照本法第八十二条的规定处罚：

（一）直接向走私人非法收购走私进口的货物、物品的；

（二）在内海、领海、界河、界湖，船舶及所载人员运输、收购、贩卖国家禁止或者限制进出境的货物、物品，或者运输、收购、贩卖依法应当缴纳税款的货物，没有合法证明的。

第八十四条 伪造、变造、买卖海关单证，与走私人通谋为走私人提供贷款、资金、账号、发票、证明、海关单证，与走私人通谋为走私人提供运输、保管、邮寄或者其他方便，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由海关没收违法所得，并处罚款。

第八十五条 个人携带、邮寄超过合理数量的自用物品进出境，未依法向海关申报的，责令补缴关税，可以处以罚款。

第八十六条 违反本法规定有下列行为之一的，可以处以罚款，有违法所得的，没收违法所得：

（一）运输工具不经设立海关的地点进出境的；

（二）不将进出境运输工具到达的时间、停留的地点或者更换的地点通知海关的；

（三）进出口货物、物品或者过境、转运、通运货物向海关申报不实的；

（四）不按照规定接受海关对进出境运输工具、货物、物品进行检查、查验的；

（五）进出境运输工具未经海关同意，擅自装卸进出境货物、物品或者上下进出境旅客的；

（六）在设立海关的地点停留的进出境运输工具未经海关同意，擅自驶离的；

（七）进出境运输工具从一个设立海关的地点驶往另一个设立海关的地点，尚未办结海关手续又未经海关批准，中途擅自改驶境外或者境内未设立海关的地点的；

（八）进出境运输工具，未经海关同意，擅自兼营或者改营境内运输的；

（九）由于不可抗力的原因，进出境船舶和航空器被迫在未设立

海关的地点停泊、降落或者在境内抛掷、起卸货物、物品，无正当理由，不向附近海关报告的；

（十）未经海关许可，擅自将海关监管货物开拆、提取、交付、发运、调换、改装、抵押、质押、留置、转让、更换标记、移作他用或者进行其他处置的；

（十一）擅自开启或者损毁海关封志的；

（十二）经营海关监管货物的运输、储存、加工等业务，有关货物灭失或者有关记录不真实，不能提供正当理由的；

（十三）有违反海关监管规定的其他行为的。

第八十七条 海关准予从事有关业务的企业，违反本法有关规定的，由海关责令改正，可以给予警告，暂停其从事有关业务，直至撤销注册。

第八十八条 未经海关注册登记和未取得报关从业资格从事报关业务的，由海关予以取缔，没收违法所得，可以并处罚款。

第八十九条 报关企业、报关人员非法代理他人报关或者超出其业务范围进行报关活动的，由海关责令改正、处以罚款，暂停其执业；情节严重的，撤销其报关注册登记、取消其报关从业资格。

第九十条 进出口货物收发货人、报关企业、报关人员向海关工作人员行贿的，由海关撤销其报关注册登记，取消其报关从业资格，并处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任，并不得重新注册登记为报关企业和取得报关从业资格证书。

第九十一条 违反本法规定进出口侵犯中华人民共和国法律、行政法规保护的知识产权的货物的，由海关依法没收侵权货物，并处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九十二条 海关依法扣留的货物、物品、运输工具，在人民法院判决或者海关处罚决定作出之前，不得处理。但是，危险品或者鲜活、易腐、易失效等不宜长期保存的货物、物品以及所有人申请先行变卖的货物、物品、运输工具，经直属海关关长或者其授权的隶属海关关长批准，可以先行依法变卖，变卖所得价款由海关保存，并通知

其所有人。

人民法院判决没收或者海关决定没收的走私货物、物品、违法所得、走私运输工具、特制设备，由海关依法统一处理，所得价款和海关决定处以的罚款，全部上缴中央国库。

第九十三条　当事人逾期不履行海关的处罚决定又不申请复议或者向人民法院提起诉讼的，作出处罚决定的海关可以将其保证金抵缴或者将其被扣留的货物、物品、运输工具依法变价抵缴，也可以申请人民法院强制执行。

第九十四条　海关在查验进出境货物、物品时，损坏被查验的货物、物品的，应当赔偿实际损失。

第九十五条　海关违法扣留货物、物品、运输工具，致使当事人的合法权益受到损失的，应当依法承担赔偿责任。

第九十六条　海关工作人员有本法第七十二条所列行为之一的，依法给予行政处分；有违法所得的，依法没收违法所得；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九十七条　海关的财政收支违反法律、行政法规规定的，由审计机关以及有关部门依照法律、行政法规的规定作出处理；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九十八条　未按照本法规定为控告人、检举人、举报人保密的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由所在单位或者有关单位依法给予行政处分。

第九十九条　海关工作人员在调查处理违法案件时，未按照本法规定进行回避的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第九章　附　　则

第一百条　本法下列用语的含义：

直属海关，是指直接由海关总署领导，负责管理一定区域范围内的海关业务的海关；隶属海关，是指由直属海关领导，负责办理具体海关业务的海关。

进出境运输工具，是指用以载运人员、货物、物品进出境的各种船舶、车辆、航空器和驮畜。

过境、转运和通运货物，是指由境外启运、通过中国境内继续运往境外的货物。其中，通过境内陆路运输的，称过境货物；在境内设立海关的地点换装运输工具，而不通过境内陆路运输的，称转运货物；由船舶、航空器载运进境并由原装运输工具载运出境的，称通运货物。

海关监管货物，是指本法第二十三条所列的进出口货物，过境、转运、通运货物，特定减免税货物，以及暂时进出口货物、保税货物和其他尚未办结海关手续的进出境货物。

保税货物，是指经海关批准未办理纳税手续进境，在境内储存、加工、装配后复运出境的货物。

海关监管区，是指设立海关的港口、车站、机场、国界孔道、国际邮件互换局（交换站）和其他有海关监管业务的场所，以及虽未设立海关，但是经国务院批准的进出境地点。

第一百零一条 经济特区等特定地区同境内其他地区之间往来的运输工具、货物、物品的监管办法，由国务院另行规定。

第一百零二条 本法自1987年7月1日起施行。1951年4月18日中央人民政府公布的《中华人民共和国暂行海关法》同时废止。

中华人民共和国税收征收管理法

（1992年9月4日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过　根据1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国税收征收管理法〉的决定》修正　2001年4月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订　2001年4月28日中华人民共和国主席令第四十九号公布　自2001年5月1日起施行。）

目　录

第一章　总　　则

第一条　为了加强税收征收管理，规范税收征收和缴纳行为，保

障国家税收收入，保护纳税人的合法权益，促进经济和社会发展，制定本法。

第二条 凡依法由税务机关征收的各种税收的征收管理，均适用本法。

第三条 税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税，依照法律的规定执行；法律授权国务院规定的，依照国务院制定的行政法规的规定执行。

任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。

第四条 法律、行政法规规定负有纳税义务的单位和个人为纳税人。

法律、行政法规规定负有代扣代缴、代收代缴税款义务的单位和个人为扣缴义务人。

纳税人、扣缴义务人必须依照法律、行政法规的规定缴纳税款、代扣代缴、代收代缴税款。

第五条 国务院税务主管部门主管全国税收征收管理工作。各地国家税务局和地方税务局应当按照国务院规定的税收征收管理范围分别进行征收管理。

地方各级人民政府应当依法加强对本行政区域内税收征收管理工作的领导或者协调，支持税务机关依法执行职务，依照法定税率计算税额，依法征收税款。

各有关部门和单位应当支持、协助税务机关依法执行职务。

税务机关依法执行职务，任何单位和个人不得阻挠。

第六条 国家有计划地用现代信息技术装备各级税务机关，加强税收征收管理信息系统的现代化建设，建立、健全税务机关与政府其他管理机关的信息共享制度。

纳税人、扣缴义务人和其他有关单位应当按照国家有关规定如实向税务机关提供与纳税和代扣代缴、代收代缴税款有关的信息。

第七条 税务机关应当广泛宣传税收法律、行政法规，普及纳税知识，无偿地为纳税人提供纳税咨询服务。

第八条 纳税人、扣缴义务人有权向税务机关了解国家税收法律、行政法规的规定以及与纳税程序有关的情况。

纳税人、扣缴义务人有权要求税务机关为纳税人、扣缴义务人的情况保密。税务机关应当依法为纳税人、扣缴义务人的情况保密。

纳税人依法享有申请减税、免税、退税的权利。

纳税人、扣缴义务人对税务机关所作出的决定，享有陈述权、申辩权；依法享有申请行政复议、提起行政诉讼、请求国家赔偿等权利。

纳税人、扣缴义务人有权控告和检举税务机关、税务人员的违法违纪行为。

第九条 税务机关应当加强队伍建设，提高税务人员的政治业务素质。

税务机关、税务人员必须秉公执法，忠于职守，清正廉洁，礼貌待人，文明服务，尊重和保护纳税人、扣缴义务人的权利，依法接受监督。

税务人员不得索贿受贿、徇私舞弊、玩忽职守、不征或者少征应征税款；不得滥用职权多征税款或者故意刁难纳税人和扣缴义务人。

第十条 各级税务机关应当建立、健全内部制约和监督管理制度。

上级税务机关应当对下级税务机关的执法活动依法进行监督。

各级税务机关应当对其工作人员执行法律、行政法规和廉洁自律准则的情况进行监督检查。

第十一条 税务机关负责征收、管理、稽查、行政复议的人员的职责应当明确，并相互分离、相互制约。

第十二条 税务人员征收税款和查处税收违法案件，与纳税人、扣缴义务人或者税收违法案件有利害关系的，应当回避。

第十三条 任何单位和个人都有权检举违反税收法律、行政法规

的行为。收到检举的机关和负责查处的机关应当为检举人保密。税务机关应当按照规定对检举人给予奖励。

第十四条　本法所称税务机关是指各级税务局、税务分局。税务所和按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构。

第二章　税务管理

第一节　税务登记

第十五条　企业，企业在外地设立的分支机构和从事生产、经营的场所，个体工商户和从事生产、经营的事业单位（以下统称从事生产、经营的纳税人）自领取营业执照之日起三十日内，持有关证件，向税务机关申报办理税务登记。税务机关应当自收到申报之日起三十日内审核并发给税务登记证件。

工商行政管理机关应当将办理登记注册、核发营业执照的情况，定期向税务机关通报。

本条第一款规定以外的纳税人办理税务登记和扣缴税款登记的范围和办法，由国务院规定。

第十六条　从事生产、经营的纳税人，税务登记内容发生变化的，自工商行政管理机关办理变更登记之日起三十日内或者在向工商行政管理机关申请办理注销登记之前，持有关证件向税务机关申报办理变更或者注销税务登记。

第十七条　从事生产、经营的纳税人应当按照国家有关规定，持税务登记证件，在银行或者其他金融机构开立基本存款帐户和其他存款帐户，并将其全部帐号向税务机关报告。

银行和其他金融机构应当在从事生产、经营的纳税人的帐户中登录税务登记证件号码，并在税务登记证件中登录从事生产、经营的纳税人的帐户帐号。

税务机关依法查询从事生产、经营的纳税人开立帐户的情况时，

有关银行和其他金融机构应当予以协助。

第十八条 纳税人按照国务院税务主管部门的规定使用税务登记证件。税务登记证件不得转借、涂改、损毁、买卖或者伪造。

第二节 帐簿、凭证管理

第十九条 纳税人、扣缴义务人按照有关法律、行政法规和国务院财政、税务主管部门的规定设置帐簿，根据合法、有效凭证记帐，进行核算。

第二十条 从事生产、经营的纳税人的财务、会计制度或者财务、会计处理办法和会计核算软件，应当报送税务机关备案。

纳税人、扣缴义务人的财务、会计制度或者财务、会计处理办法与国务院或者国务院财政、税务主管部门有关税收的规定抵触的，依照国务院或者国务院财政、税务主管部门有关税收的规定计算应纳税款、代扣代缴和代收代缴税款。

第二十一条 税务机关是发票的主管机关，负责发票印制、领购、开具、取得、保管、缴销的管理和监督。

单位、个人在购销商品、提供或者接受经营服务以及从事其他经营活动中，应当按照规定开具、使用、取得发票。

发票的管理办法由国务院规定。

第二十二条 增值税专用发票由国务院税务主管部门指定的企业印制；其他发票，按照国务院税务主管部门的规定，分别由省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局指定企业印刷。

未经前款规定的税务机关指定，不得印制发票。

第二十三条 国家根据税收征收管理的需要，积极推广使用税控装置。纳税人应当按照规定安装、使用税控装置，不得损毁或者擅自改动税控装置。

第二十四条 从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人必须按照国务院财政、税务主管部门规定的保管期限保管帐簿、记帐凭证、完税凭证及其他有关资料。

帐簿、记帐凭证、完税凭证及其他有关资料不得伪造、变造或者擅自损毁。

第三节 纳税申报

第二十五条 纳税人必须依照法律、行政法规规定或者税务机关依照法律、行政法规的规定确定的申报期限、申报内容如实办理纳税申报，报送纳税申报表、财务会计报表以及税务机关根据实际需要要求纳税人报送的其他纳税资料。

扣缴义务人必须依照法律、行政法规规定或者税务机关依照法律、行政法规的规定确定的申报期限、申报内容如实报送代扣代缴、代收代缴税款报告表以及税务机关根据实际需要要求扣缴义务人报送的其他有关资料。

第二十六条 纳税人、扣缴义务人可以直接到税务机关办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表，也可以按照规定采取邮寄、数据电文或者其他方式办理上述申报、报送事项。

第二十七条 纳税人、扣缴义务人不能按期办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表的，经税务机关核准，可以延期申报。

经核准延期办理前款规定的申报、报送事项的，应当在纳税期内按照上期实际缴纳的税额或者税务机关核定的税额预缴税款，并在核准的延期内办理税款结算。

第三章 税款征收

第二十八条 税务机关依照法律、行政法规的规定征收税款，不得违反法律、行政法规的规定开征、停征、多征、少征、提前征收、延缓征收或者摊派税款。

农业税应纳税额按照法律、行政法规的规定核定。

第二十九条 除税务机关、税务人员以及经税务机关依照法律、

行政法规委托的单位和人员外，任何单位和个人不得进行税款征收活动。

第三十条　扣缴义务人依照法律、行政法规的规定履行代扣、代收税款的义务。对法律、行政法规没有规定负有代扣、代收税款义务的单位和个人，税务机关不得要求其履行代扣、代收税款义务。

扣缴义务人依法履行代扣、代收税款义务时，纳税人不得拒绝。纳税人拒绝的，扣缴义务人应当及时报告税务机关处理。

税务机关按照规定付给扣缴义务人代扣、代收手续费。

第三十一条　纳税人、扣缴义务人按照法律、行政法规规定或者税务机关依照法律、行政法规的规定确定的期限，缴纳或者解缴税款。

纳税人因有特殊困难，不能按期缴纳税款的，经省、自治区、直辖市国家税务局、地方税务局批准，可以延期缴纳税款，但是最长不得超过三个月。

第三十二条　纳税人未按照规定期限缴纳税款的，扣缴义务人未按照规定期限解缴税款的，税务机关除责令限期缴纳外，从滞纳税款之日起，按日加收滞纳税款万分之五的滞纳金。

第三十三条　纳税人可以依照法律、行政法规的规定书面申请减税、免税。

减税、免税的申请须经法律、行政法规规定的减税、免税审查批准机关审批。地方各级人民政府、各级人民政府主管部门，单位和个人违反法律、行政法规规定，擅自作出的减税、免税决定无效，税务机关不得执行，并向上级税务机关报告。

第三十四条　税务机关征收税款时，必须给纳税人开具完税凭证。扣缴义务人代扣、代收税款时，纳税人要求扣缴义务人开具代扣、代收税款凭证的，扣缴义务人应当开具。

第三十五条　纳税人有下列情形之一的，税务机关有权核定其应纳税额：

（一）依照法律、行政法规的规定可以不设置帐簿的；

（二）依照法律、行政法规的规定应当设置帐簿但未设置的；

（三）擅自销毁帐簿或者拒不提供纳税资料的；

（四）虽设置帐簿，但帐目混乱或者成本资料、收入凭证、费用凭证残缺不全，难以查帐的；

（五）发生纳税义务，未按照规定的期限办理纳税申报，经税务机关责令限期申报，逾期仍不申报的；

（六）纳税人申报的计税依据明显偏低，又无正当理由的。

税务机关核定应纳税额的具体程序和方法由国务院税务主管部门规定。

第三十六条 企业或者外国企业在中国境内设立的从事生产、经营的机构、场所与其关联企业之间的业务往来，应当按照独立企业之间的业务往来收取或者支付价款、费用；不按照独立企业之间的业务往来收取或者支付价款、费用，而减少其应纳税的收入或者所得额的，税务机关有权进行合理调整。

第三十七条 对未按照规定办理税务登记的从事生产、经营的纳税人以及临时从事经营的纳税人，由税务机关核定其应纳税额，责令缴纳；不缴纳的，税务机关可以扣押其价值相当于应纳税款的商品、货物。扣押后缴纳应纳税款的，税务机关必须立即解除扣押，并归还所扣押的商品、货物；扣押后仍不缴纳应纳税款的，经县以上税务局（分局）局长批准，依法拍卖或者变卖所扣押的商品、货物，以拍卖或者变卖所得抵缴税款。

第三十八条 税务机关有根据认为从事生产、经营的纳税人有逃避纳税义务行为的，可以在规定的纳税期之前，责令限期缴纳应纳税款；在限期内发现纳税人有明显的转移、隐匿其应纳税的商品、货物以及其他财产或者应纳税的收入的迹象的，税务机关可以责成纳税人提供纳税担保。如果纳税人不能提供纳税担保，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以采取下列税收保全措施：

（一）书面通知纳税人开户银行或者其他金融机构冻结纳税人的金额相当于应纳税款的存款；

（二）扣押、查封纳税人的价值相当于应纳税款的商品、货物或者其他财产。

纳税人在前款规定的限期内缴纳税款的，税务机关必须立即解除税收保全措施；限期期满仍未缴纳税款的，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以书面通知纳税人开户银行或者其他金融机构从其冻结的存款中扣缴税款，或者依法拍卖或者变卖所扣押、查封的商品、货物或者其他财产，以拍卖或者变卖所得抵缴税款。

个人及其所扶养家属维持生活必需的住房和用品，不在税收保全措施的范围之内。

第三十九条　纳税人在限期内已缴纳税款，税务机关未立即解除税收保全措施，使纳税人的合法利益遭受损失的，税务机关应当承担赔偿责任。

第四十条　从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人未按照规定的期限缴纳或者解缴税款，纳税担保人未按照规定的期限缴纳所担保的税款，由税务机关责令限期缴纳，逾期仍未缴纳的，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以采取下列强制执行措施；

（一）书面通知其开户银行或者其他金融机构从其存款中扣缴税款；

（二）扣押、查封、依法拍卖或者变卖其价值相当于应纳税款的商品、货物或者其他财产，以拍卖或者变卖所得抵缴税款。

税务机关采取强制执行措施时，对前款所列纳税人、扣缴义务人、纳税担保人未缴纳的滞纳金同时强制执行。

个人及其所扶养家属维持生活必需的住房和用品，不在强制执行措施的范围之内。

第四十一条　本法第三十七条、第三十八条、第四十条规定的采取税收保全措施、强制执行措施的权力，不得由法定的税务机关以外的单位和个人行使。

第四十二条　税务机关采取税收保全措施和强制执行措施必须依照法定权限和法定程序，不得查封、扣押纳税人个人及其所扶养家属

维持生活必需的住房和用品。

第四十三条 税务机关滥用职权违法采取税收保全措施、强制执行措施，或者采取税收保全措施，强制执行措施不当，使纳税人、扣缴义务人或者纳税担保人的合法权益遭受损失的，应当依法承担赔偿责任。

第四十四条 欠缴税款的纳税人或者他的法定代表人需要出境的，应当在出境前向税务机关结清应纳税款、滞纳金或者提供担保。未结清税款、滞纳金，又不提供担保的，税务机关可以通知出境管理机关阻止其出境。

第四十五条 税务机关征收税款，税收优先于无担保债权，法律另有规定的除外；纳税人欠缴的税款发生在纳税人以其财产设定抵押、质押或者纳税人的财产被留置之前的，税收应当先于抵押权、质权、留置权执行。

纳税人欠缴税款，同时又被行政机关决定处以罚款、没收违法所得的，税收优先于罚款、没收违法所得。

税务机关应当对纳税人欠缴税款的情况定期予以公告。

第四十六条 纳税人有欠税情形而以其财产设定抵押、质押的，应当向抵押权人、质权人说明其欠税情况。抵押权人、质权人可以请求税务机关提供有关的欠税情况。

第四十七条 税务机关扣押商品、货物或者其他财产时，必须开付收据；查封商品、货物或者其他财产时，必须开付清单。

第四十八条 纳税人有合并、分立情形的，应当向税务机关报告，并依法缴清税款。纳税人合并时未缴清税款的，应当由合并后的纳税人继续履行未履行的纳税义务；纳税人分立时未缴清税款的，分立后的纳税人对未履行的纳税义务应当承担连带责任。

第四十九条 欠缴税款数额较大的纳税人在处分其不动产或者大额资产之前，应当向税务机关报告。

第五十条 欠缴税款的纳税人因怠于行使到期债权，或者放弃到期债权，或者无偿转让财产，或者以明显不合理的低价转让财产而受

让人知道该情形，对国家税收造成损害的，税务机关可以依照合同法第七十三条、第七十四条的规定行使代位权、撤销权。

税务机关依照前款规定行使代位权、撤销的，不免除欠缴税款的纳税人尚未履行的纳税义务和应承担的法律责任。

第五十一条　纳税人超过应纳税额缴纳的税款，税务机关发现后应当立即退还；纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的，可以向税务机关要求退还多缴的税款并加算银行同期存款利息，税务机关及时查实后应当立即退还；涉及从国库中退库的，依照法律、行政法规有关国库管理的规定退还。

第五十二条　因税务机关的责任，致使纳税人、扣缴义务人未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以要求纳税人、扣缴义务人补缴税款，但是不得加收滞纳金。

因纳税人、扣缴义务人计算错误等失误，未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以追征税款、滞纳金；有特殊情况的，追征期可以延长到五年。

对偷税、抗税、骗税的，税务机关追征其未缴或者少缴的税款、滞纳金或者所骗取的税款，不受前款规定期限的限制。

第五十三条　国家税务局和地方税务局应当按照国家规定的税收征收管理范围和税款入库预算级次，将征收的税款缴入国库。

对审计机关、财政机关依法查出的税收违法行为，税务机关应当根据有关机关的决定、意见书，依法将应收的税款、滞纳金按照税款入库预算级次缴入国库，并将结果及时回复有关机关。

第四章　税务检查

第五十四条　税务机关有权进行下列税务检查：

（一）检查纳税人的帐簿、记帐凭证、报表和有关资料，检查扣缴义务人代扣代缴、代收代缴税款帐簿、记帐凭证和有关资料；

（二）到纳税人的生产、经营场所和货物存放地检查纳税人应纳

税的商品，货物或者其他财产，检查扣缴义务人与代扣代缴、代收代缴税款有关的经营情况；

（三）责成纳税人、扣缴义务人与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的文件、证明材料和有关资料；

（四）询问纳税人、扣缴义务人与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的问题和情况；

（五）到车站、码头、机场、邮政企业及其分支机构检查纳税人托运、邮寄应纳税商品、货物或者其他财产的有关单据、凭证和有关资料；

（六）经县以上税务局（分局）局长批准，凭全国统一格式的检查存款帐户许可证明，查询从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人在银行或者其他金融机构的存款帐户。税务机关在调查税收违法案件时，经设区的市、自治州以上税务局（分局）局长批准，可以查询案件涉嫌人员的储蓄存款。税务机关查询所获得的资料，不得用于税收以外的用途。

第五十五条 税务机关对从事生产、经营的纳税人以前纳税期的纳税情况依法进行税务检查时，发现纳税人有逃避纳税义务行为，并有明显的转移、隐匿其应纳税的商品、货物以及其他财产或者应纳税的收入的迹象的，可以按照本法规定的批准权限采取税收保全措施或者强制执行措施。

第五十六条 纳税人、扣缴义务人必须接受税务机关依法进行的税务检查，如实反映情况，提供有关资料，不得拒绝、隐瞒。

第五十七条 税务机关依法进行税务检查时，有权向有关单位和个人调查纳税人、扣缴义务人和其他当事人与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的情况，有关单位和个人有义务向税务机关如实提供有关资料及证明材料。

第五十八条 税务机关调查税务违法案件时，对与案件有关的情况和资料，可以记录、录音、录像、照相和复制。

第五十九条 税务机关派出的人员进行税务检查时，应当出示税

务检查证和税务检查通知书，并有责任为被检查人保守秘密；未出示税务检查证和税务检查通知书的，被检查人有权拒绝检查。

第五章　法律责任

第六十条　纳税人有下列行为之一的，由税务机关责令限期改正，可以处二千元以下的罚款；情况严得的，处二千元以上一万元以下的罚款：

（一）未按照规定的期限申报办理税务登记、变更或者注销登记的；

（二）未按照规定设置、保管帐簿或者保管记帐凭证和有关资料的；

（三）未按照规定将财务、会计制度或者财务、会计处理办法和会计核算软件报送税务机关备查的；

（四）未按照规定将其全部银行帐号向税务机关报告的；

（五）未按照规定安装、使用税控装置，或者损毁或者擅自改动税控装置的。

纳税人不办理税务登记的，由税务机关责令限期改正；逾期不改正的，经税务机关提请，由工商行政管理机关吊销其营业执照。

纳税人未按照规定使用税务登记证件，或者转借、涂改、损毁、买卖、伪造税务登记证件的，处二千元以上一万元以下的罚款；情节严重的，处一万元以上五万以下的罚款。

第六十一条　扣缴义务人未按照规定设置、保管代扣代缴、代收代缴税款帐簿或者保管代扣代缴、代收代缴税款记帐凭证及有关资料的，由税务机关责令限期改正，可以处二千元以下的罚款；情节严重的，处二千元以上五千元以下的罚款。

第六十二条　纳税人未按照规定的期限办理纳税申报和报送纳税资料的，或者扣缴义务人未按照规定的期限向税务机关报送代扣代缴、代收代缴税款报告表和有关资料的，由税务机关责令限期改正，

可以处二千元以下的罚款；情节严重的，可以处二千元以上一万元以下的罚款。

第六十三条 纳税人伪造、变造、隐匿、擅自销毁帐簿、记帐凭证，或者在帐簿上多列支出或者不列、少列收入，或者经税务机关通知申报而拒不申报或者进行虚假的纳税申报，不缴或者少缴应纳税款的，是偷税。对纳税人偷税的，由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金，并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款；构成犯罪的；依法追究刑事责任。

扣缴义务人采取前款所列手段，不缴或者少缴已扣、已收税款，由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金，并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十四条 纳税人、扣缴义务人编造虚假计税依据的，由税务机关责令限期改正，并处五万元以下的罚款。

纳税人不进行纳税申报，不缴或者少缴应纳税款的，由税务机关追缴其不缴或者少缴和税款、滞纳金，并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款。

第六十五条 纳税人欠缴应纳税款，采取转移或者隐匿财产的手段，妨碍税务机关追缴欠缴的税款的，由税务机关追缴欠缴的税款、滞纳金，并处欠缴税款百分之五十以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十六条 以假报出口或者其他欺骗手段，骗取国家出口退税款的，由税务机关追缴其骗取的退税款，并处骗取税款一倍以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

对骗取国家出口退税款的，税务机关可以在规定期间内停止为其办理出口退税。

第六十七条 以暴力、威胁方法拒不缴纳税款的，是抗税，除由税务机关追缴其拒缴的税款、滞纳金外，依法追究刑事责任。情节轻微，未构成犯罪的，由税务机关追缴其拒缴的税款、滞纳金，并处拒

缴税款一倍以上五倍以下的罚款。

第六十八条　纳税人、扣缴义务人在规定期限内不缴或者少缴应纳或者应解缴的税款，经税务机关责令限期缴纳，逾期仍未缴纳的，税务机关除依照本法第四十条的规定采取强制执行措施追缴其不缴或者少缴的税款外，可以处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款。

第六十九条　扣缴义务人应扣未扣、应收而不收税款的，由税务机关向纳税人追缴税款，对扣缴义务人处应扣未扣、应收未收税款百分之五十以上三倍以下的罚款。

第七十条　纳税人、扣缴义务人逃避、拒绝或者以其他方式阻挠税务机关检查的，由税务机关责令改正，可以处一万元以下的罚款；情节严重的，处一万元以上五万元以下的罚款。

第七十一条　违反本法第二十二条规定，非法印制发票的，由税务机关销毁非法印制的发票，没收违法所得和作案工具，并处一万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十二条　从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人有本法规定的税收违法行为，拒不接受税务机关处理的，税务机关可以收缴其发票或者停止向其发售发票。

第七十三条　纳税人、扣缴义务人的开户银行或者其他金融机构拒绝接受税务机关依法检查纳税人、扣缴义务人存款帐户，或者拒绝执行税务机关作出的冻结存款或者扣缴税款的决定，或者在接到税务机关的书面通知后帮助纳税人、扣缴义务人转移存款，造成税款流失的，由税务机关处十万元以上五十万元以下的罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一千元以上一万元以下的罚款。

第七十四条　本法规定的行政处罚，罚款额在二千元以下的，可以由税务所决定。

第七十五条　税务机关和司法机关的涉税罚没收入，应当按照税款入库预算级次上缴国库。

第七十六条　税务机关违反规定擅自改变税收征收管理范围和税

款入库预算级次的，责令限期改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的行政处分。

第七十七条 纳税人、扣缴义务人有本法第六十三条、第六十五条、第六十六条、第六十七条、第七十一条规定的行为涉嫌犯罪的，税务机关应当依法移交司法机关追究刑事责任。

税务人员徇私舞弊，对依法应当移交司法机关追究刑事责任的不移交，情节严重的，依法追究刑事责任。

第七十八条 未经税务机关依法委托征收税款的，责令退还收取的财物，依法给予行政处分或者行政处罚；致使他人合法权益受到损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十九条 税务机关、税务人员查封、扣押纳税人个人及其所扶养家属维持生活必需的住房和用品的，责令退还，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十条 税务人员与纳税人、扣缴义务人勾结，唆使或者协助纳税人、扣缴义务人有本法第六十三条、第六十五条、第六十六条规定的行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八十一条 税务人员利用职务上的便利，收受或者索取纳税人、扣缴义务人财物或者谋取其他不正当利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八十二条 税务人员徇私舞弊或者玩忽职守，不征或者少征应征税款，致使国家税收遭受重大损失，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

税务人员滥用职权，故意刁难纳税人、扣缴义务人的，调离税收工作岗位，并依法给予行政处分。

税务人员对控告、检举税收违法违纪行为的纳税人、扣缴义务人以及其他检举人进行打击报复的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

税务人员违反法律、行政法规的规定，故意高估或者低估农业税

计税产量，致使多征或者少征税款，侵犯农民合法权益或者损害国家利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八十三条　违反法律、行政法规的规定提前征收、延缓征收或者摊派税款的，由其上级机关或者行政监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

第八十四条　违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收的开征、停征或者减税、免税、退税、补税以及其他同税收法律、行政法规相抵触的决定的，除依照本法规定撤销其擅自作出的决定外，补征应征未征税款，退还不应征收而征收的税款，并由上级机关追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十五条　税务人员在征收税款或者查处税收违法案件时，未按照本法规定进行回避的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

第八十六条　违反税收法律、行政法规应当给予行政处罚的行为，在五年内未被发现的，不再给予行政处罚。

第八十七条　未按照本法规定为纳税人、扣缴义务人、检举人保密的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由所在单位或者有关单位依法给予行政处分。

第八十八条　纳税人、扣缴义务人、纳税担保人同税务机关在纳税上发生争议时，必须先依照税务机关的纳税决定缴纳或者解缴税款及滞纳金或者提供相应的担保，然后可以依法申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院起诉。

当事人对税务机关的处罚决定、强制执行措施或者税收保全措施不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法向人民法院起诉。

当事人对税务机关的处罚决定逾期不申请行政复议也不向人民法院起诉、又不履行的，作出处罚决定的税务机关可以采取本法第四十条规定的强制执行措施，或者申请人民法院强制执行。

第六章 附 则

第八十九条 纳税人、扣缴义务人可以委托税务代理人代为办理税务事宜。

第九十条 耕地占用税、契税、农业税、牧业税征收管理的具体办法，由国务院另行制定。

关税及海关代征税收的征收管理，依照法律、行政法规的有关规定执行。

第九十一条 中华人民共和国同外国缔结的有关税收的条约、协定同本法有不同规定的，依照条约、协定的规定办理。

第九十二条 本法施行前颁布的税收法律与本法有不同规定的，适用本法规定。

第九十三条 国务院根据本法制定实施细则。

第九十四条 本法自 2001 年 5 月 1 日起施行。

中华人民共和国税收征收管理法实施细则

(2002年9月7日国务院发布 国务院令
第362号 自2002年10月15日起施行)

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国税收征收管理法》(以下简称税收征管法)的规定，制定本细则。

第二条 凡依法由税务机关征收的各种税收的征收管理，均适用税收征管法及本细则；税收征管法及本细则没有规定的，依照其他有关税收法律、行政法规的规定执行。

第三条 任何部门、单位和个人做出的与税收法律、行政法规相抵触的决定一律无效，税务机关不得执行，并应当向上级税务机关报告。

纳税人应当依照税收法律、行政法规的规定履行纳税义务；其签订的合同、协议等与税收法律、行政法规相抵触的，一律无效。

第四条 国家税务总局负责制定全国税务系统信息化建设的总体规划、技术标准、技术方案与实施办法；各级税务机关应当按照国家税务总局的总体规划、技术标准、技术方案与实施办法，做好本地区税务系统信息化建设的具体工作。

地方各级人民政府应当积极支持税务系统信息化建设，并组织有关部门实现相关信息的共享。

第五条 税收征管法第八条所称为纳税人、扣缴义务人保密的情况，是指纳税人、扣缴义务人的商业秘密及个人隐私。纳税人、扣缴

义务人的税收违法行为不属于保密范围。

第六条 国家税务总局应当制定税务人员行为准则和服务规范。

上级税务机关发现下级税务机关的税收违法行为，应当及时予以纠正；下级税务机关应当按照上级税务机关的决定及时改正。

下级税务机关发现上级税务机关的税收违法行为，应当向上级税务机关或者有关部门报告。

第七条 税务机关根据检举人的贡献大小给予相应的奖励，奖励所需资金列入税务部门年度预算，单项核定。奖励资金具体使用办法以及奖励标准，由国家税务总局会同财政部制定。

第八条 税务人员在核定应纳税额、调整税收定额、进行税务检查、实施税务行政处罚、办理税务行政复议时，与纳税人、扣缴义务人或者其法定代表人、直接责任人有下列关系之一的，应当回避：

（一）夫妻关系；

（二）直系血亲关系；

（三）三代以内旁系血亲关系；

（四）近姻亲关系；

（五）可能影响公正执法的其他利害关系。

第九条 税收征管法第十四条所称按照国务院规定设立的并向社会公告的税务机构，是指省以下税务局的稽查局。稽查局专司偷税、逃避追缴欠税、骗税、抗税案件的查处。

国家税务总局应当明确划分税务局和稽查局的职责，避免职责交叉。

第二章 税务登记

第十条 国家税务局、地方税务局对同一纳税人的税务登记应当采用同一代码，信息共享。

税务登记的具体办法由国家税务总局制定。

第十一条 各级工商行政管理机关应当向同级国家税务局和地方

税务局定期通报办理开业、变更、注销登记以及吊销营业执照的情况。

通报的具体办法由国家税务总局和国家工商行政管理总局联合制定。

第十二条　从事生产、经营的纳税人应当自领取营业执照之日起30日内，向生产、经营地或者纳税义务发生地的主管税务机关申报办理税务登记，如实填写税务登记表，并按照税务机关的要求提供有关证件、资料。

前款规定以外的纳税人，除国家机关和个人外，应当自纳税义务发生之日起30日内，持有关证件向所在地的主管税务机关申报办理税务登记。

个人所得税的纳税人办理税务登记的办法由国务院另行规定。

税务登记证件的式样，由国家税务总局制定。

第十三条　扣缴义务人应当自扣缴义务发生之日起30日内，向所在地的主管税务机关申报办理扣缴税款登记，领取扣缴税款登记证件；税务机关对已办理税务登记的扣缴义务人，可以只在其税务登记证件上登记扣缴税款事项，不再发给扣缴税款登记证件。

第十四条　纳税人税务登记内容发生变化的，应当自工商行政管理机关或者其他机关办理变更登记之日起30日内，持有关证件向原税务登记机关申报办理变更税务登记。

纳税人税务登记内容发生变化，不需要到工商行政管理机关或者其他机关办理变更登记的，应当自发生变化之日起30日内，持有关证件向原税务登记机关申报办理变更税务登记。

第十五条　纳税人发生解散、破产、撤销以及其他情形，依法终止纳税义务的，应当在向工商行政管理机关或者其他机关办理注销登记前，持有关证件向原税务登记机关申报办理注销税务登记；按照规定不需要在工商行政管理机关或者其他机关办理注册登记的，应当自有关机关批准或者宣告终止之日起15日内，持有关证件向原税务登记机关申报办理注销税务登记。

纳税人因住所、经营地点变动，涉及改变税务登记机关的，应当在向工商行政管理机关或者其他机关申请办理变更或者注销登记前或者住所、经营地点变动前，向原税务登记机关申报办理注销税务登记，并在30日内向迁达地税务机关申报办理税务登记。

纳税人被工商行政管理机关吊销营业执照或者被其他机关予以撤销登记的，应当自营业执照被吊销或者被撤销登记之日起15日内，向原税务登记机关申报办理注销税务登记。

第十六条 纳税人在办理注销税务登记前，应当向税务机关结清应纳税款、滞纳金、罚款，缴销发票、税务登记证件和其他税务证件。

第十七条 从事生产、经营的纳税人应当自开立基本存款账户或者其他存款账户之日起15日内，向主管税务机关书面报告其全部账号；发生变化的，应当自变化之日起15日内，向主管税务机关书面报告。

第十八条 除按照规定不需要发给税务登记证件的外，纳税人办理下列事项时，必须持税务登记证件：

（一）开立银行账户；

（二）申请减税、免税、退税；

（三）申请办理延期申报、延期缴纳税款；

（四）领购发票；

（五）申请开具外出经营活动税收管理证明；

（六）办理停业、歇业；

（七）其他有关税务事项。

第十九条 税务机关对税务登记证件实行定期验证和换证制度。纳税人应当在规定的期限内持有关证件到主管税务机关办理验证或者换证手续。

第二十条 纳税人应当将税务登记证件正本在其生产、经营场所或者办公场所公开悬挂，接受税务机关检查。

纳税人遗失税务登记证件的，应当在15日内书面报告主管税务

机关，并登报声明作废。

第二十一条 从事生产、经营的纳税人到外县（市）临时从事生产、经营活动的，应当持税务登记证副本和所在地税务机关填开的外出经营活动税收管理证明，向营业地税务机关报验登记，接受税务管理。

从事生产、经营的纳税人外出经营，在同一地累计超过 180 天的，应当在营业地办理税务登记手续。

第三章 账簿、凭证管理

第二十二条 从事生产、经营的纳税人应当自领取营业执照或者发生纳税义务之日起 15 日内，按照国家有关规定设置账簿。

前款所称账簿，是指总账、明细账、日记账以及其他辅助性账簿。总账、日记账应当采用订本式。

第二十三条 生产、经营规模小又确无建账能力的纳税人，可以聘请经批准从事会计代理记账业务的专业机构或者经税务机关认可的财会人员代为建账和办理账务；聘请上述机构或者人员有实际困难的，经县以上税务机关批准，可以按照税务机关的规定，建立收支凭证粘贴簿、进货销货登记簿或者使用税控装置。

第二十四条 从事生产、经营的纳税人应当自领取税务登记证件之日起 15 日内，将其财务、会计制度或者财务、会计处理办法报送主管税务机关备案。

纳税人使用计算机记账的，应当在使用前将会计电算化系统的会计核算软件、使用说明书及有关资料报送主管税务机关备案。

纳税人建立的会计电算化系统应当符合国家有关规定，并能正确、完整核算其收入或者所得。

第二十五条 扣缴义务人应当自税收法律、行政法规规定的扣缴义务发生之日起 10 日内，按照所代扣、代收的税种，分别设置代扣代缴、代收代缴税款账簿。

第二十六条 纳税人、扣缴义务人会计制度健全，能够通过计算机正确、完整计算其收入和所得或者代扣代缴、代收代缴税款情况的，其计算机输出的完整的书面会计记录，可视同会计账簿。

纳税人、扣缴义务人会计制度不健全，不能通过计算机正确、完整计算其收入和所得或者代扣代缴、代收代缴税款情况的，应当建立总账及与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的其他账簿。

第二十七条 账簿、会计凭证和报表，应当使用中文。民族自治地方可以同时使用当地通用的一种民族文字。外商投资企业和外国企业可以同时使用一种外国文字。

第二十八条 纳税人应当按照税务机关的要求安装、使用税控装置，并按照税务机关的规定报送有关数据和资料。

税控装置推广应用的管理办法由国家税务总局另行制定，报国务院批准后实施。

第二十九条 账簿、记账凭证、报表、完税凭证、发票、出口凭证以及其他有关涉税资料应当合法、真实、完整。

账簿、记账凭证、报表、完税凭证、发票、出口凭证以及其他有关涉税资料应当保存10年；但是，法律、行政法规另有规定的除外。

第四章　纳税申报

第三十条 税务机关应当建立、健全纳税人自行申报纳税制度。经税务机关批准，纳税人、扣缴义务人可以采取邮寄、数据电文方式办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表。

数据电文方式，是指税务机关确定的电话语音、电子数据交换和网络传输等电子方式。

第三十一条 纳税人采取邮寄方式办理纳税申报的，应当使用统一的纳税申报专用信封，并以邮政部门收据作为申报凭据。邮寄申报以寄出的邮戳日期为实际申报日期。

纳税人采取电子方式办理纳税申报的，应当按照税务机关规定的

期限和要求保存有关资料，并定期书面报送主管税务机关。

第三十二条　纳税人在纳税期内没有应纳税款的，也应当按照规定办理纳税申报。

纳税人享受减税、免税待遇的，在减税、免税期间应当按照规定办理纳税申报。

第三十三条　纳税人、扣缴义务人的纳税申报或者代扣代缴、代收代缴税款报告表的主要内容包括：税种、税目，应纳税项目或者应代扣代缴、代收代缴税款项目，计税依据，扣除项目及标准，适用税率或者单位税额，应退税项目及税额、应减免税项目及税额，应纳税额或者应代扣代缴、代收代缴税额，税款所属期限、延期缴纳税款、欠税、滞纳金等。

第三十四条　纳税人办理纳税申报时，应当如实填写纳税申报表，并根据不同的情况相应报送下列有关证件、资料：

（一）财务会计报表及其说明材料；

（二）与纳税有关的合同、协议书及凭证；

（三）税控装置的电子报税资料；

（四）外出经营活动税收管理证明和异地完税凭证；

（五）境内或者境外公证机构出具的有关证明文件；

（六）税务机关规定应当报送的其他有关证件、资料。

第三十五条　扣缴义务人办理代扣代缴、代收代缴税款报告时，应当如实填写代扣代缴、代收代缴税款报告表，并报送代扣代缴、代收代缴税款的合法凭证以及税务机关规定的其他有关证件、资料。

第三十六条　实行定期定额缴纳税款的纳税人，可以实行简易申报、简并征期等申报纳税方式。

第三十七条　纳税人、扣缴义务人按照规定的期限办理纳税申报或者报送代扣代缴、代收代缴税款报告表确有困难，需要延期的，应当在规定的期限内向税务机关提出书面延期申请，经税务机关核准，在核准的期限内办理。

纳税人、扣缴义务人因不可抗力，不能按期办理纳税申报或者报

送代扣代缴、代收代缴税款报告表的，可以延期办理；但是，应当在不可抗力情形消除后立即向税务机关报告。税务机关应当查明事实，予以核准。

第五章　税款征收

第三十八条　税务机关应当加强对税款征收的管理，建立、健全责任制度。

税务机关根据保证国家税款及时足额入库、方便纳税人、降低税收成本的原则，确定税款征收的方式。

税务机关应当加强对纳税人出口退税的管理，具体管理办法由国家税务总局会同国务院有关部门制定。

第三十九条　税务机关应当将各种税收的税款、滞纳金、罚款，按照国家规定的预算科目和预算级次及时缴入国库，税务机关不得占压、挪用、截留，不得缴入国库以外或者国家规定的税款账户以外的任何账户。

已缴入国库的税款、滞纳金、罚款，任何单位和个人不得擅自变更预算科目和预算级次。

第四十条　税务机关应当根据方便、快捷、安全的原则，积极推广使用支票、银行卡、电子结算方式缴纳税款。

第四十一条　纳税人有下列情形之一的，属于税收征管法第三十一条所称特殊困难：

（一）因不可抗力，导致纳税人发生较大损失，正常生产经营活动受到较大影响的；

（二）当期货币资金在扣除应付职工工资、社会保险费后，不足以缴纳税款的。

计划单列市国家税务局、地方税务局可以参照税收征管法第三十一条第二款的批准权限，审批纳税人延期缴纳税款。

第四十二条　纳税人需要延期缴纳税款的，应当在缴纳税款期限

届满前提出申请，并报送下列材料：申请延期缴纳税款报告，当期货币资金余额情况及所有银行存款账户的对账单，资产负债表，应付职工工资和社会保险费等税务机关要求提供的支出预算。

税务机关应当自收到申请延期缴纳税款报告之日起20日内做出批准或者不予批准的决定；不予批准的，从缴纳税款期限届满之日起加收滞纳金。

第四十三条　法律、行政法规规定或者经法定的审批机关批准减税、免税的纳税人，应当持有关文件到主管税务机关办理减税、免税手续。减税、免税期满，应当自期满次日起恢复纳税。

享受减税、免税优惠的纳税人，减税、免税条件发生变化的，应当自发生变化之日起15日内向税务机关报告；不再符合减税、免税条件的，应当依法履行纳税义务；未依法纳税的，税务机关应当予以追缴。

第四十四条　税务机关根据有利于税收控管和方便纳税的原则，可以按照国家有关规定委托有关单位和人员代征零星分散和异地缴纳的税收，并发给委托代征证书。受托单位和人员按照代征证书的要求，以税务机关的名义依法征收税款，纳税人不得拒绝；纳税人拒绝的，受托代征单位和人员应当及时报告税务机关。

第四十五条　税收征管法第三十四条所称完税凭证，是指各种完税证、缴款书、印花税票、扣（收）税凭证以及其他完税证明。

未经税务机关指定，任何单位、个人不得印制完税凭证。完税凭证不得转借、倒卖、变造或者伪造。

完税凭证的式样及管理办法由国家税务总局制定。

第四十六条　税务机关收到税款后，应当向纳税人开具完税凭证。纳税人通过银行缴纳税款的，税务机关可以委托银行开具完税凭证。

第四十七条　纳税人有税收征管法第三十五条或者第三十七条所列情形之一的，税务机关有权采用下列任何一种方法核定其应纳税额：

（一）参照当地同类行业或者类似行业中经营规模和收入水平相近的纳税人的税负水平核定；

（二）按照营业收入或者成本加合理的费用和利润的方法核定；

（三）按照耗用的原材料、燃料、动力等推算或者测算核定；

（四）按照其他合理方法核定。

采用前款所列一种方法不足以正确核定应纳税额时，可以同时采用两种以上的方法核定。

纳税人对税务机关采取本条规定的方法核定的应纳税额有异议的，应当提供相关证据，经税务机关认定后，调整应纳税额。

第四十八条 税务机关负责纳税人纳税信誉等级评定工作。纳税人纳税信誉等级的评定办法由国家税务总局制定。

第四十九条 承包人或者承租人有独立的生产经营权，在财务上独立核算，并定期向发包人或者出租人上缴承包费或者租金的，承包人或者承租人应当就其生产、经营收入和所得纳税，并接受税务管理；但是，法律、行政法规另有规定的除外。

发包人或者出租人应当自发包或者出租之日起30日内将承包人或者承租人的有关情况向主管税务机关报告。发包人或者出租人不报告的，发包人或者出租人与承包人或者承租人承担纳税连带责任。

第五十条 纳税人有解散、撤销、破产情形的，在清算前应当向其主管税务机关报告；未结清税款的，由其主管税务机关参加清算。

第五十一条 税收征管法第三十六条所称关联企业，是指有下列关系之一的公司、企业和其他经济组织：

（一）在资金、经营、购销等方面，存在直接或者间接的拥有或者控制关系；

（二）直接或者间接地同为第三者所拥有或者控制；

（三）在利益上具有相关联的其他关系。

纳税人有义务就其与关联企业之间的业务往来，向当地税务机关提供有关的价格、费用标准等资料。具体办法由国家税务总局制定。

第五十二条 税收征管法第三十六条所称独立企业之间的业务往

来，是指没有关联关系的企业之间按照公平成交价格和营业常规所进行的业务往来。

第五十三条　纳税人可以向主管税务机关提出与其关联企业之间业务往来的定价原则和计算方法，主管税务机关审核、批准后，与纳税人预先约定有关定价事项，监督纳税人执行。

第五十四条　纳税人与其关联企业之间的业务往来有下列情形之一的，税务机关可以调整其应纳税额：

（一）购销业务未按照独立企业之间的业务往来作价；

（二）融通资金所支付或者收取的利息超过或者低于没有关联关系的企业之间所能同意的数额，或者利率超过或者低于同类业务的正常利率；

（三）提供劳务，未按照独立企业之间业务往来收取或者支付劳务费用；

（四）转让财产、提供财产使用权等业务往来，未按照独立企业之间业务往来作价或者收取、支付费用；

（五）未按照独立企业之间业务往来作价的其他情形。

第五十五条　纳税人有本细则第五十四条所列情形之一的，税务机关可以按照下列方法调整计税收入额或者所得额：

（一）按照独立企业之间进行的相同或者类似业务活动的价格；

（二）按照再销售给无关联关系的第三者的价格所应取得的收入和利润水平；

（三）按照成本加合理的费用和利润；

（四）按照其他合理的方法。

第五十六条　纳税人与其关联企业未按照独立企业之间的业务往来支付价款、费用的，税务机关自该业务往来发生的纳税年度起3年内进行调整；有特殊情况的，可以自该业务往来发生的纳税年度起10年内进行调整。

第五十七条　税收征管法第三十七条所称未按照规定办理税务登记从事生产、经营的纳税人，包括到外县（市）从事生产、经营而未

向营业地税务机关报验登记的纳税人。

第五十八条 税务机关依照税收征管法第三十七条的规定，扣押纳税人商品、货物的，纳税人应当自扣押之日起15日内缴纳税款。

对扣押的鲜活、易腐烂变质或者易失效的商品、货物，税务机关根据被扣押物品的保质期，可以缩短前款规定的扣押期限。

第五十九条 税收征管法第三十八条、第四十条所称其他财产，包括纳税人的房地产、现金、有价证券等不动产和动产。

机动车辆、金银饰品、古玩字画、豪华住宅或者一处以外的住房不属于税收征管法第三十八条、第四十条、第四十二条所称个人及其所扶养家属维持生活必需的住房和用品。

税务机关对单价5000元以下的其他生活用品，不采取税收保全措施和强制执行措施。

第六十条 税收征管法第三十八条、第四十条、第四十二条所称个人所扶养家属，是指与纳税人共同居住生活的配偶、直系亲属以及无生活来源并由纳税人扶养的其他亲属。

第六十一条 税收征管法第三十八条、第八十八条所称担保，包括经税务机关认可的纳税保证人为纳税人提供的纳税保证，以及纳税人或者第三人以其未设置或者未全部设置担保物权的财产提供的担保。

纳税保证人，是指在中国境内具有纳税担保能力的自然人、法人或者其他经济组织。

法律、行政法规规定的没有担保资格的单位和个人，不得作为纳税担保人。

第六十二条 纳税担保人同意为纳税人提供纳税担保的，应当填写纳税担保书，写明担保对象、担保范围、担保期限和担保责任以及其他有关事项。担保书须经纳税人、纳税担保人签字盖章并经税务机关同意，方为有效。

纳税人或者第三人以其财产提供纳税担保的，应当填写财产清单，并写明财产价值以及其他有关事项。纳税担保财产清单须经纳税

人、第三人签字盖章并经税务机关确认，方为有效。

第六十三条　税务机关执行扣押、查封商品、货物或者其他财产时，应当由两名以上税务人员执行，并通知被执行人。被执行人是自然人的，应当通知被执行人本人或者其成年家属到场；被执行人是法人或者其他组织的，应当通知其法定代表或者主要负责人到场；拒不到场的，不影响执行。

第六十四条　税务机关执行税收征管法第三十七条、第三十八条、第四十条的规定，扣押、查封价值相当于应纳税款的商品、货物或者其他财产时，参照同类商品的市场价、出厂价或者评估价估算。

税务机关按照前款方法确定应扣押、查封的商品、货物或者其他财产的价值时，还应当包括滞纳金和扣押、查封、保管、拍卖、变卖所发生的费用。

第六十五条　对价值超过应纳税额且不可分割的商品、货物或者其他财产，税务机关在纳税人、扣缴义务人或者纳税担保人无其他可供强制执行的财产的情况下，可以整体扣押、查封、拍卖，以拍卖所得抵缴税款、滞纳金、罚款以及扣押、查封、保管、拍卖等费用。

第六十六条　税务机关执行税收征管法第三十七条、第三十八条、第四十条的规定，实施扣押、查封时，对有产权证件的动产或者不动产，税务机关可以责令当事人将产权证件交税务机关保管，同时可以向有关机关发出协助执行通知书，有关机关在扣押、查封期间不再办理该动产或者不动产的过户手续。

第六十七条　对查封的商品、货物或者其他财产，税务机关可以指令被执行人负责保管，保管责任由被执行人承担。

继续使用被查封的财产不会减少其价值的，税务机关可以允许被执行人继续使用；因被执行人保管或者使用的过错造成的损失，由被执行人承担。

第六十八条　纳税人在税务机关采取税收保全措施后，按照税务机关规定的期限缴纳税款的，税务机关应当自收到税款或者银行转回的完税凭证之日起1日内解除税收保全。

第六十九条 税务机关将扣押、查封的商品、货物或者其他财产变价抵缴税款时，应当交由依法成立的拍卖机构拍卖；无法委托拍卖或者不适于拍卖的，可以交由当地商业企业代为销售，也可以责令纳税人限期处理；无法委托商业企业销售，纳税人也无法处理的，可以由税务机关变价处理，具体办法由国家税务总局规定。国家禁止自由买卖的商品，应当交由有关单位按照国家规定的价格收购。

拍卖或者变卖所得抵缴税款、滞纳金、罚款以及扣押、查封、保管、拍卖、变卖等费用后，剩余部分应当在3日内退还被执行人。

第七十条 税收征管法第三十九条、第四十三条所称损失，是指因税务机关的责任，使纳税人、扣缴义务人或者纳税担保人的合法利益遭受的直接损失。

第七十一条 税收征管法所称其他金融机构，是指信托投资公司、信用合作社、邮政储蓄机构以及经中国人民银行、中国证券监督管理委员会等批准设立的其他金融机构。

第七十二条 税收征管法所称存款，包括独资企业投资人、合伙企业合伙人、个体工商户的储蓄存款以及股东资金账户中的资金等。

第七十三条 从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人未按照规定的期限缴纳或者解缴税款的，纳税担保人未按照规定的期限缴纳所担保的税款的，由税务机关发出限期缴纳税款通知书，责令缴纳或者解缴税款的最长期限不得超过15日。

第七十四条 欠缴税款的纳税人或者其法定代表人在出境前未按照规定结清应纳税款、滞纳金或者提供纳税担保的，税务机关可以通知出入境管理机关阻止其出境。阻止出境的具体办法，由国家税务总局会同公安部制定。

第七十五条 税收征管法第三十二条规定的加收滞纳金的起止时间，为法律、行政法规规定或者税务机关依照法律、行政法规的规定确定的税款缴纳期限届满次日起至纳税人、扣缴义务人实际缴纳或者解缴税款之日止。

第七十六条 县级以上各级税务机关应当将纳税人的欠税情况，

在办税场所或者广播、电视、报纸、期刊、网络等新闻媒体上定期公告。

对纳税人欠缴税款的情况实行定期公告的办法，由国家税务总局制定。

第七十七条　税收征管法第四十九条所称欠缴税款数额较大，是指欠缴税款5万元以上。

第七十八条　税务机关发现纳税人多缴税款的，应当自发现之日起10日内办理退还手续；纳税人发现多缴税款，要求退还的，税务机关应当自接到纳税人退还申请之日起30日内查实并办理退还手续。

税收征管法第五十一条规定的加算银行同期存款利息的多缴税款退税，不包括依法预缴税款形成的结算退税、出口退税和各种减免退税。

退税利息按照税务机关办理退税手续当天中国人民银行规定的活期存款利率计算。

第七十九条　当纳税人既有应退税款又有欠缴税款的，税务机关可以将应退税款和利息先抵扣欠缴税款；抵扣后有余额的，退还纳税人。

第八十条　税收征管法第五十二条所称税务机关的责任，是指税务机关适用税收法律、行政法规不当或者执法行为违法。

第八十一条　税收征管法第五十二条所称纳税人、扣缴义务人计算错误等失误，是指非主观故意的计算公式运用错误以及明显的笔误。

第八十二条　税收征管法第五十二条所称特殊情况，是指纳税人或者扣缴义务人因计算错误等失误，未缴或者少缴、未扣或者少扣、未收或者少收税款，累计数额在10万元以上的。

第八十三条　税收征管法第五十二条规定的补缴和追征税款、滞纳金的期限，自纳税人、扣缴义务人应缴未缴或者少缴税款之日起计算。

第八十四条　审计机关、财政机关依法进行审计、检查时，对税

务机关的税收违法行为做出的决定，税务机关应当执行；发现被审计、检查单位有税收违法行为的，向被审计、检查单位下达决定、意见书，责成被审计、检查单位向税务机关缴纳应当缴纳的税款、滞纳金。税务机关应当根据有关机关的决定、意见书，依照税收法律、行政法规的规定，将应收的税款、滞纳金按照国家规定的税收征收管理范围和税款入库预算级次缴入国库。

税务机关应当自收到审计机关、财政机关的决定、意见书之日起30日内将执行情况书面回复审计机关、财政机关。

有关机关不得将其履行职责过程中发现的税款、滞纳金自行征收入库或者以其他款项的名义自行处理、占压。

第六章 税务检查

第八十五条 税务机关应当建立科学的检查制度，统筹安排检查工作，严格控制对纳税人、扣缴义务人的检查次数。

税务机关应当制定合理的税务稽查工作规程，负责选案、检查、审理、执行的人员的职责应当明确，并相互分离、相互制约，规范选案程序和检查行为。

税务检查工作的具体办法，由国家税务总局制定。

第八十六条 税务机关行使税收征管法第五十四条第（一）项职权时，可以在纳税人、扣缴义务人的业务场所进行；必要时，经县以上税务局（分局）局长批准，可以将纳税人、扣缴义务人以前会计年度的账簿、记账凭证、报表和其他有关资料调回税务机关检查，但是税务机关必须向纳税人、扣缴义务人开付清单，并在3个月内完整退还；有特殊情况的，经设区的市、自治州以上税务局局长批准，税务机关可以将纳税人、扣缴义务人当年的账簿、记账凭证、报表和其他有关资料调回检查，但是税务机关必须在30日内退还。

第八十七条 税务机关行使税收征管法第五十四条第（六）项职权时，应当指定专人负责，凭全国统一格式的检查存款账户许可证明

进行，并有责任为被检查人保守秘密。

检查存款账户许可证明，由国家税务总局制定。

税务机关查询的内容，包括纳税人存款账户余额和资金往来情况。

第八十八条　依照税收征管法第五十五条规定，税务机关采取税收保全措施的期限一般不得超过6个月；重大案件需要延长的，应当报国家税务总局批准。

第八十九条　税务机关和税务人员应当依照税收征管法及本细则的规定行使税务检查职权。

税务人员进行税务检查时，应当出示税务检查证和税务检查通知书；无税务检查证和税务检查通知书的，纳税人、扣缴义务人及其他当事人有权拒绝检查。税务机关对集贸市场及集中经营业户进行检查时，可以使用统一的税务检查通知书。

税务检查证和税务检查通知书的式样、使用和管理的具体办法，由国家税务总局制定。

第七章　法律责任

第九十条　纳税人未按照规定办理税务登记证件验证或者换证手续的，由税务机关责令限期改正，可以处2000元以下的罚款；情节严重的，处2000元以上1万元以下的罚款。

第九十一条　非法印制、转借、倒卖、变造或者伪造完税凭证的，由税务机关责令改正，处2000元以上1万元以下的罚款；情节严重的，处1万元以上5万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九十二条　银行和其他金融机构未依照税收征管法的规定在从事生产、经营的纳税人的账户中登录税务登记证件号码，或者未按规定在税务登记证件中登录从事生产、经营的纳税人的账户账号的，由税务机关责令其限期改正，处2000元以上2万元以下的罚款；情节

严重的，处2万元以上5万元以下的罚款。

第九十三条 为纳税人、扣缴义务人非法提供银行账户、发票、证明或者其他方便，导致未缴、少缴税款或者骗取国家出口退税款的，税务机关除没收其违法所得外，可以处未缴、少缴或者骗取的税款1倍以下的罚款。

第九十四条 纳税人拒绝代扣、代收税款的，扣款义务人应当向税务机关报告，由税务机关直接向纳税人追缴税款、滞纳金；纳税人拒不缴纳的，依照税收征管法第六十八条的规定执行。

第九十五条 税务机关依照税收征管法第五十四条第（五）项的规定，到车站、码头、机场、邮政企业及其分支机构检查纳税人有关情况时，有关单位拒绝的，由税务机关责令改正，可以处1万元以下的罚款；情节严重的，处1万元以上5万元以下的罚款。

第九十六条 纳税人、扣缴义务人有下列情形之一的，依照税收征管法第七十条的规定处罚：

（一）提供虚假资料，不如实反映情况，或者拒绝提供有关资料的；

（二）拒绝或者阻止税务机关记录、录音、录像、照相和复制与案件有关的情况和资料的；

（三）在检查期间，纳税人、扣缴义务人转移、隐匿、销毁有关资料的；

（四）有不依法接受税务检查的其他情形的。

第九十七条 税务人员私分扣押、查封的商品、货物或者其他财产，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第九十八条 税务代理人违反税收法律、行政法规，造成纳税人未缴或者少缴税款的，除由纳税人缴纳或者补缴应纳税款、滞纳金外，对税务代理人处纳税人未缴或者少缴税款50%以上3倍以下的罚款。

第九十九条 税务机关对纳税人、扣缴义务人及其他当事人处以

罚款或者没收违法所得时，应当开付罚没凭证；未开付罚没凭证的，纳税人、扣缴义务人以及其他当事人有权拒绝给付。

第一百条 税收征管法第八十八条规定的纳税争议，是指纳税人、扣缴义务人、纳税担保人对税务机关确定纳税主体、征税对象、征税范围、减税、免税及退税、适用税率、计税依据、纳税环节、纳税期限、纳税地点以及税款征收方式等具体行政行为有异议而发生的争议。

第八章 文书送达

第一百零一条 税务机关送达税务文书，应当直接送交受送达人。

受送达人是公民的，应当由本人直接签收；本人不在的，交其同住成年家属签收。

受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、组织的财务负责人、负责收件的人签收。受送达人有代理人的，可以送交其代理人签收。

第一百零二条 送达税务文书应当有送达回证，并由受送达人或者本细则规定的其他签收人在送达回证上记明收到日期，签名或者盖章，即为送达。

第一百零三条 受送达人或者本细则规定的其他签收人拒绝签收税务文书的，送达人应当在送达回证上记明拒收理由和日期，并由送达人和见证人签名或者盖章，将税务文书留在受送达人处，即视为送达。

第一百零四条 直接送达税务文书有困难的，可以委托其他有关机关或者其他单位代为送达，或者邮寄送达。

第一百零五条 直接或者委托送达税务文书的，以签收人或者见证人在送达回证上的签收或者注明的收件日期为送达日期；邮寄送达的，以挂号函件回执上注明的收件日期为送达日期，并视为已送达。

第一百零六条 有下列情形之一的，税务机关可以公告送达税务文书，自公告之日起满 30 日，即视为送达：

（一）同一送达事项的受送达人众多；

（二）采用本章规定的其他送达方式无法送达。

第一百零七条 税务文书的格式由国家税务总局制定。本细则所称税务文书，包括：

（一）税务事项通知书；

（二）责令限期改正通知书；

（三）税收保全措施决定书；

（四）税收强制执行决定书；

（五）税务检查通知书；

（六）税务处理决定书；

（七）税务行政处罚决定书；

（八）行政复议决定书；

（九）其他税务文书。

第九章　附　　则

第一百零八条 税收征管法及本细则所称“以上”、“以下”、“日内”、“届满”均含本数。

第一百零九条 税收征管法及本细则所规定期限的最后一日是法定休假日的，以休假日期满的次日为期限的最后一日；在期限内有连续 3 日以上法定休假日的，按休假日天数顺延。

第一百一十条 税收征管法第三十条第三款规定的代扣、代收手续费，纳入预算管理，由税务机关依照法律、行政法规的规定付给扣缴义务人。

第一百一十一条 纳税人、扣缴义务人委托税务代理人代为办理税务事宜的办法，由国家税务总局规定。

第一百一十二条 耕地占用税、契税、农业税、牧业税的征收管

理，按照国务院的有关规定执行。

第一百一十三条 本细则自 2002 年 10 月 15 日起施行。1993 年 8 月 4 日国务院发布的《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》同时废止。

中华人民共和国审计法

（1994年8月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过 1994年8月31日中华人民共和国主席令第32号公布 1995年1月1日起施行）

目 录

第一章 总 则

第一条 为了加强国家的审计监督，维护国家财政经济秩序，促进廉政建设，保障国民经济健康发展，根据宪法，制定本法。

第二条 国家实行审计监督制度。国务院和县级以上地方人民政府设立审计机关。

国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支，国有的金融机构和企业事业组织的财务收支，以及其他依照本法规定应当

接受审计的财政收支、财务收支，依照本法规定接受审计监督。

审计机关对前款所列财政收支或者财务收支的真实、合法和效益，依法进行审计监督。

第三条　审计机关依照法律规定的职权和程序，进行审计监督。

第四条　国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

第五条　审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

第六条　审计机关和审计人员办理审计事项，应当客观公正，实事求是，廉洁奉公，保守秘密。

第二章　审计机关和审计人员

第七条　国务院设立审计署，在国务院总理领导下，主管全国的审计工作。审计长是审计署的行政首长。

第八条　省、自治区、直辖市、设区的市、自治州、县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府的审计机关，分别在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长和上一级审计机关的领导下，负责本行政区域内的审计工作。

第九条　地方各级审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作，审计业务以上级审计机关领导为主。

第十条　审计机关根据工作需要，可以在其审计管辖范围内派出审计特派员。

审计特派员根据审计机关的授权，依法进行审计工作。

第十一条　审计机关履行职责所必需的经费，应当列入财政预算，由本级人民政府予以保证。

第十二条　审计人员应当具备与其从事的审计工作相适应的专业知识和业务能力。

第十三条 审计人员办理审计事项，与被审计单位或者审计事项有利害关系的，应当回避。

第十四条 审计人员对其在执行职务中知悉的国家秘密和被审计单位的商业秘密，负有保密的义务。

第十五条 审计人员依法执行职务，受法律保护。

任何组织和个人不得拒绝、阻碍审计人员依法执行职务，不得打击报复审计人员。

审计机关负责人依照法定程序任免。审计机关负责人没有违法失职或者其他不符合任职条件的情况的，不得随意撤换。

第三章 审计机关职责

第十六条 审计机关对本级各部门（含直属单位）和下级政府预算的执行情况和决算，以及预算外资金的管理和使用情况，进行审计监督。

第十七条 审计署在国务院总理领导下，对中央预算执行情况进行审计监督，向国务院总理提出审计结果报告。

地方各级审计机关分别在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长和上一级审计机关的领导下，对本级预算执行情况进行审计监督，向本级人民政府和上一级审计机关提出审计结果报告。

第十八条 审计署对中央银行的财务收支，进行审计监督。

审计机关对国有金融机构的资产、负债、损益，进行审计监督。

第十九条 审计机关对国家的事业组织的财务收支，进行审计监督。

第二十条 审计机关对国有企业的资产、负债、损益，进行审计监督。

第二十一条 审计机关对与国计民生有重大关系的国有企业、接受财政补贴较多或者亏损数额较大的国有企业，以及国务院和本级地方人民政府指定的其他国有企业，应当有计划地定期进行审计。

第二十二条　对国有资产占控股地位或者主导地位的企业的审计监督，由国务院规定。

第二十三条　审计机关对国家建设项目预算的执行情况和决算，进行审计监督。

第二十四条　审计机关对政府部门管理的和社会团体受政府委托管理的社会保障基金、社会捐赠资金以及其他有关基金、资金的财务收支，进行审计监督。

第二十五条　审计机关对国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支，进行审计监督。

第二十六条　除本法规定的审计事项外，审计机关对其他法律、行政法规规定应当由审计机关进行审计的事项，依照本法和有关法律、行政法规的规定进行审计监督。

第二十七条　审计机关有权对与国家财政收支有关的特定事项，向有关地方、部门、单位进行专项审计调查，并向本级人民政府和上一级审计机关报告审计调查结果。

第二十八条　审计机关根据被审计单位的财政、财务隶属关系或者国有资产监督管理关系，确定审计管辖范围。

审计机关之间对审计管辖范围有争议的，由其共同的上级审计机关确定。

上级审计机关可以将其审计管辖范围内的本法第十八条第二款至第二十五条规定的审计事项，授权下级审计机关进行审计；上级审计机关对下级审计机关审计管辖范围内的重大审计事项，可以直接进行审计，但是应当防止不必要的重复审计。

第二十九条　国务院各部门和地方人民政府各部门、国有的金融机构和企业事业组织，应当按照国家有关规定建立健全内部审计制度。各部门、国有的金融机构和企业事业组织的内部审计，应当接受审计机关的业务指导和监督。

第三十条　对依法独立进行社会审计的机构的指导、监督、管理，依照有关法律和国务院的规定执行。

第四章 审计机关权限

第三十一条 审计机关有权要求被审计单位按照规定报送预算或者财务收支计划、预算执行情况、决算、财务报告，社会审计机构出具的审计报告，以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料，被审计单位不得拒绝、拖延、谎报。

第三十二条 审计机关进行审计时，有权检查被审计单位的会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料和资产，被审计单位不得拒绝。

第三十三条 审计机关进行审计时，有权就审计事项的有关问题向有关单位和个人进行调查，并取得有关证明材料。有关单位和个人应当支持、协助审计机关工作，如实向审计机关反映情况，提供有关证明材料。

第三十四条 审计机关进行审计时，被审计单位不得转移、隐匿、篡改、毁弃会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料，不得转移、隐匿所持有的违反国家规定取得的资产。

审计机关对被审计单位正在进行的违反国家规定的财政收支、财务收支行为，有权予以制止；制止无效的，经县级以上审计机关负责人批准，通知财政部门和有关主管部门暂停拨付与违反国家规定的财政收支、财务收支行为直接有关的款项，已经拨付的，暂停使用。采取该项措施不得影响被审计单位合法的业务活动和生产经营活动。

第三十五条 审计机关认为被审计单位所执行的上级主管部门有关财政收支、财务收支的规定与法律、行政法规相抵触的，应当建议有关主管部门纠正；有关主管部门不予纠正的，审计机关应当提请有权处理的机关依法处理。

第三十六条 审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果。

审计机关通报或者公布审计结果，应当依法保守国家秘密和被审计单位的商业秘密，遵守国务院的有关规定。

第五章 审计程序

第三十七条 审计机关根据审计项目计划确定的审计事项组成审计组，并应当在实施审计三日前，向被审计单位送达审计通知书。

被审计单位应当配合审计机关的工作，并提供必要的工作条件。

第三十八条 审计人员通过审查会计凭证、会计帐簿、会计报表，查阅与审计事项有关的文件、资料，检查现金、实物、有价证券，向有关单位和个人调查等方式进行审计，并取得证明材料。

审计人员向有关单位和个人进行调查时，应当出示审计人员的工作证件和审计通知书副本。

第三十九条 审计组对审计事项实施审计后，应当向审计机关提出审计报告。审计报告报送审计机关前，应当征求被审计单位的意见。被审计单位应当自接到审计报告之日起十日内，将其书面意见送交审计组或者审计机关。

第四十条 审计机关审定审计报告，对审计事项作出评价，出具审计意见书；对违反国家规定的财政收支、财务收支行为，需要依法给予处理、处罚的，在法定职权范围内作出审计决定或者向有关主管机关提出处理、处罚意见。

审计机关应当自收到审计报告之日起三十日内，将审计意见书和审计决定送达被审计单位和有关单位。

审计决定自送达之日起生效。

第六章 法律责任

第四十一条 被审计单位违反本法规定，拒绝或者拖延提供与审计事项有关的资料的，或者拒绝、阻碍检查的，审计机关责令改正，

可以通报批评，给予警告；拒不改正的，依法追究责任。

第四十二条 审计机关发现被审计单位违反本法规定，转移、隐匿、篡改、毁弃会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料的，有权予以制止。

被审计单位有前款所列行为，审计机关认为对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法应当给予行政处分的，应当提出给予行政处分的建议，被审计单位或者其上级机关、监察机关应当依法及时作出决定；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第四十三条 被审计单位违反本法规定，转移、隐匿违法取得的资产的，审计机关、人民政府或者有关主管部门在法定职权范围内有权予以制止，或者申请法院采取保全措施。

被审计单位有前款所列行为，审计机关认为对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法应当给予行政处分的，应当提出给予行政处分的建议，被审计单位或者其上级机关、监察机关应当依法及时作出决定；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第四十四条 对本级各部门（含直属单位）和下级政府违反预算的行为或者其他违反国家规定的财政收支行为，审计机关、人民政府或者有关主管部门在法定职权范围内，依照法律、行政法规的规定作出处理。

第四十五条 对被审计单位违反国家规定的财务收支行为，审计机关、人民政府或者有关主管部门在法定职权范围内，依照法律、行政法规的规定，责令限期缴纳应当上缴的收入，限期退还违法所得，限期退还被侵占的国有资产，以及采取其他纠正措施，并可依法给予处罚。

第四十六条 对被审计单位违反国家规定的财政收支、财务收支行为负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，审计机关认为依法应当给予行政处分的，应当提出给予行政处分的建议，被审计单位或者其上级机关、监察机关应当依法及时作出决定。

第四十七条 被审计单位的财政收支、财务收支违反法律、行政

法规的规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十八条　报复陷害审计人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。

第四十九条　审计人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。

第七章　附　　则

第五十条　中国人民解放军审计工作的规定，由中央军事委员会根据本法制定。

第五十一条　本法自1995年1月1日起施行。1988年11月30日国务院发布的《中华人民共和国审计条例》同时废止。

中华人民共和国审计法实施条例

（1997年10月21日国务院令第231号）

第一章 总 则

第一条 根据《中华人民共和国审计法》（以下简称审计法）的规定，制定本条例。

第二条 审计是审计机关依法独立检查被审计单位的会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支、财务收支有关的资料和资产，监督财政收支、财务收支真实、合法和效益的行为。

第三条 接受审计监督的财政收支，是指依照《中华人民共和国预算法》和国家其他有关规定，纳入预算管理的收入和支出，以及预算外资金的收入和支出。

接受审计监督的财务收支，是指国有的金融机构、企业事业单位以及国家规定应当接受审计监督的其他有关单位，按照国家有关财务会计制度的规定，办理会计事务、进行会计核算、实行会计监督的各种资金的收入和支出。

第四条 审计机关依照审计法和本条例以及其他有关法律、法规规定的职责、权限和程序进行审计监督。

审计机关以法律、法规和国家其他有关财政收支、财务收支的规定为审计评价和处理、处罚依据。

第五条 审计机关对预算执行情况进行审计监督的主要内容：

（一）各级人民政府财政部门按照本级人民代表大会批准的本级预算向本级各部门批复预算的情况、本级预算执行中调整情况和预算

收支变化情况；

（二）预算收入征收部门依照法律、行政法规和国家其他有关规定征收预算收入情况；

（三）各级人民政府财政部门按照批准的年度预算和用款计划、预算级次和程序，拨付本级预算支出资金情况；

（四）国务院财政部门和县级以上地方各级人民政府财政部门依照法律、行政法规的规定和财政管理体制，拨付补助下级人民政府预算支出资金和办理结算情况；

（五）本级各部门执行年度支出预算和财政制度、财务制度以及相关的经济建设和事业发展情况，有预算收入上缴任务的部门和单位预算收入上缴情况；

（六）各级国库按照国家有关规定办理预算收入的收纳情况和预算支出的拨付情况；

（七）按照国家有关规定实行专项管理的预算资金收支情况；

（八）法律、法规规定的预算执行中的其他事项。

第六条　审计机关对其他财政收支情况进行审计监督的主要内容：

（一）各级人民政府财政部门依照法律、行政法规和国家其他有关规定，管理和使用预算外资金和财政有偿使用资金的情况；

（二）本级各部门依照法律、行政法规和国家其他有关规定，管理和使用预算外资金的情况；

（三）本级各部门决算和下级政府决算。

第二章　审计机关和审计人员

第七条　审计署在国务院总理领导下，主管全国的审计工作，履行审计法和国务院规定的职责。

地方各级审计机关在本级人民政府行政首长和上一级审计机关的领导下，负责本行政区域内的审计工作，履行法律、法规和本级人民

政府规定的职责。

第八条 省、自治区人民政府设立的地区行政公署审计机关，对地区行政公署和省、自治区人民政府审计机关负责并报告工作，审计业务以省、自治区人民政府审计机关领导为主。

第九条 审计机关编制履行职责所必需的年度经费预算草案的依据：

（一）法律、法规；

（二）本级人民政府的决定和要求；

（三）审计机关的职责、任务和计划；

（四）定员定额标准；

（五）上一年度经费预算执行情况和本年度的变化因素。

审计机关履行职责所必需的经费预算，在本级预算中单独列项，由本级人民政府予以保证。

第十条 审计人员实行审计专业技术资格制度，具体办法按照国家有关规定执行。

审计机关根据工作需要，可以聘请具有与审计事项相关专业知识的人员参加审计工作。

第十一条 审计人员办理审计事项，遇有下列情形之一的，应当自行回避；被审计单位有权申请审计人员回避：

（一）与被审计单位负责人和有关主管人员之间有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系的；

（二）与被审计单位或者审计事项有经济利益关系的；

（三）与被审计单位或者审计事项有其他利害关系，可能影响公正执行公务的。

审计人员的回避，由审计机关负责人决定；审计机关负责人的回避，由本级人民政府或者上一级审计机关负责人决定。

第十二条 地方各级审计机关正职和副职负责人的任免，应当事先征求上一级审计机关的意见。

第十三条 审计机关负责人在任职期间没有下列情形之一的，不

得随意撤换：

（一）因犯罪被追究刑事责任的；

（二）因严重违法失职受到行政处分，不适宜继续担任审计机关负责人的；

（三）因身体健康原因不能履行职责1年以上的；

（四）不符合国家规定的其他任职条件的。

第三章　审计机关职责

第十四条　审计机关对与本级人民政府财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的国家机关、军队、政党组织和社会团体，依法进行审计监督；对与本级人民政府财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的企业和事业单位，依法进行审计监督。

第十五条　接受审计监督的预算外资金，是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或者代为履行政府职能，按照国家有关规定收取、提取和安排使用的未纳入预算管理的下列财政性资金：

（一）财政部门管理的未纳入预算的各项附加收入和筹集的其他资金、基金；

（二）行政机关和事业单位未纳入预算的各项行政收费和事业收费；

（三）政府有关主管部门从所属单位集中的上缴资金；

（四）未纳入预算管理的其他财政性资金、基金。

第十六条　审计机关应当在每一预算年度终了后，对预算执行情况和其他财政收支情况进行审计。必要时，审计机关可以对本预算年度或者以往预算年度财政收支中的有关事项进行审计、检查。

第十七条　审计机关对本级预算执行情况的审计结果报告，包括下列内容：

（一）财政部门具体组织本级预算执行的情况；

（二）本级预算收入征收部门组织预算收入的情况；

（三）本级国库办理预算收支业务的情况；
（四）审计机关对本级预算执行情况作出的审计评价；
（五）本级预算执行中存在的问题以及审计机关依法采取的措施；
（六）审计机关提出的处理意见和改进本级预算执行工作的建议；
（七）本级政府要求报告的其他情况。

第十八条 审计署对中央银行及其分支机构从事金融业务活动、履行金融监督管理职责所发生的各项财务收支，依法进行审计监督。

审计署向国务院总理提出的中央预算执行情况审计结果报告，应当包括中央银行的财务收支情况。

第十九条 审计机关对下列国有金融机构，依法进行审计监督：
（一）国家政策性银行；
（二）国有商业银行；
（三）国有非银行金融机构；
（四）国有资产占控股地位或者主导地位的银行或者非银行金融机构。

第二十条 审计机关对国有资产占控股地位或者主导地位的下列企业，依法进行审计监督：
（一）国有资本占企业资本总额的50%以上的企业；
（二）国有资本占企业资本总额的比例不足50%，但是国有资产投资者实质上拥有控制权的企业。

审计机关对前款所列企业的审计监督，除国务院另有规定外，比照审计法第二十条、第二十一条的规定执行。

第二十一条 接受审计监督的国家建设项目，是指以国有资产投资或者融资为主的基本建设项目和技术改造项目。

与国家建设项目直接有关的建设、设计、施工、采购等单位的财务收支，应当接受审计机关的审计监督。

第二十二条 审计机关应当对国家建设项目总预算或者概算的执行情况、年度预算的执行情况和年度决算、项目竣工决算，依法进行审计监督。

第二十三条　接受审计监督的社会保障基金，包括养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险基金，救济、救灾、扶贫等社会救济基金，以及发展社会福利事业的社会福利基金。

接受审计监督的社会捐赠资金，包括境内外企业、团体和个人捐赠用于社会公益事业的货币、有价证券和实物。

第二十四条　审计机关对国际组织和外国政府下列援助、贷款项目，依法进行审计监督：

（一）国际金融组织、外国政府及其机构向中国政府及其机构提供的贷款项目；

（二）国际组织、外国政府及其机构向中国企业事业单位提供的由中国政府及其机构担保的贷款项目；

（三）国际组织、外国政府及其机构向中国政府提供的援助和赠款项目；

（四）国际组织、外国政府及其机构向受中国政府委托管理有关基金、资金的社会团体提供的援助和赠款项目；

（五）利用国际组织和外国政府援助、贷款的其他项目。

第二十五条　审计机关进行专项审计调查时，应当向被调查的地方、部门、单位及有关人员出示专项审计调查的书面通知并说明有关情况；有关地方、部门、单位及有关人员应当接受调查，如实反映情况，提供有关资料。

第二十六条　审计机关根据被审计单位的财政、财务隶属关系，确定审计管辖范围；不能根据财政、财务隶属关系确定审计管辖范围的，根据国有资产监督管理关系，确定审计管辖范围。

两个或者两个以上国有资产投资主体投资的企业事业单位，由对主要投资主体有审计管辖权的审计机关进行审计监督。

第二十七条　各级审计机关应当按照确定的审计管辖范围进行审计监督和专项审计调查。

第四章 审计机关权限

第二十八条 审计机关依法进行审计监督时，被审计单位应当按照审计机关规定的期限和要求，向审计机关提供与财政收支或者财务收支有关的情况和资料。

被审计单位向审计机关提供的情况和资料，包括被审计单位在银行和非银行金融机构设立帐户的情况、委托社会审计机构出具的审计报告、验资报告、资产评估报告以及办理企业、事业单位合并、分立、清算事宜出具的有关报告等。

第二十九条 各级人民政府财政部门、税务部门和其他部门应当向本级审计机关报送下列资料：

（一）本级人民代表大会批准的本级预算和本级人民政府财政部门向本级各部门批复的预算，预算收入征收部门的年度收入计划，以及本级各部门向所属各单位批复的预算；

（二）本级预算收支执行和预算收入征收部门的收入计划完成情况月报、年报和决算，以及预算外资金收支决算和财政有偿使用资金收支情况；

（三）综合性财政税务工作统计年报，情况简报，财政、预算、税务、财务和会计等规章制度；

（四）本级各部门汇总编制的本部门决算草案。

第三十条 审计机关有权检查被审计单位运用电子计算机管理财政收支、财务收支的财务会计核算系统。被审计单位应当向审计机关提供运用电子计算机储存、处理的财政收支、财务收支电子数据以及有关资料。

第三十一条 审计机关就审计事项的有关问题向有关单位和个人进行调查时，有权查询被审计单位在金融机构的各项存款，并取得证明材料；有关金融机构应当予以协助，并提供证明材料。

审计机关查询被审计单位在金融机构的存款时，应当持县级以上

审计机关负责人签发的查询通知书，并负有保密义务。

第三十二条　审计机关有根据认为被审计单位可能转移、隐匿、篡改、毁弃会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料的，有权采取取证措施；必要时，经审计机关负责人批准，有权暂时封存被审计单位与违反国家规定的财政收支或者财务收支有关的帐册资料。

第三十三条　审计机关依法进行审计监督时，被审计单位不得转移、隐匿所持有的下列违反国家规定取得的资产：

（一）弄虚作假骗取的财政拨款、银行贷款以及物资；

（二）违反国家规定享受国家补贴、补助、贴息、免息、减税、免税、退税等优惠政策取得的资产；

（三）违反国家规定向他人收取的款项、实物；

（四）违反国家规定处分国有资产取得的收益；

（五）违反国家规定取得的其他资产。

审计机关依照法定程序，可以通知对被审计单位资金拨付负有管理职责或者对其资金使用负有监督职责的部门，暂停拨付与违反国家规定的财政收支、财务收支行为直接有关的款项；已经拨付的，暂停使用。

第三十四条　审计机关依法进行审计监督时，发现被审计单位违反国家规定挪用、滥用或者非法使用贷款资金的，可以建议有关的国有金融机构采取保障贷款资金安全的相应措施。

第三十五条　审计机关可以就有关审计事项向政府有关部门通报审计结果，并可以就有关问题提出意见和建议。

审计机关可以向社会公布下列审计事项的审计结果：

（一）本级人民政府或者上级审计机关要求向社会公布的；

（二）社会公众关注的；

（三）法律、法规规定向社会公布的其他审计事项的审计结果。

第五章 审计程序

第三十六条 审计机关应当根据法律、法规和国家其他有关规定，按照本级人民政府和上级审计机关的要求，确定年度审计工作重点，编制年度审计项目计划。

第三十七条 审计机关依法实施审计时，可以直接送达审计文书，也可以邮寄送达审计文书。直接送达的，以被审计单位在回执上注明的签收日期为送达日期；邮寄送达的，以回执上注明的收件日期为送达日期。

第三十八条 审计人员实施审计时，应当按照以下规定办理：

（一）编制审计工作底稿，对审计中发现的问题，作出详细、准确的记录，并注明资料来源。

（二）搜集、取得能够证明审计事项的原始资料、有关文件和实物等；不能或者不宜取得原始资料、有关文件和实物的，可以采取复制、拍照等方法取得证明材料。

（三）对与审计事项有关的会议和谈话内容作出记录，或者根据审计工作需要，要求提供会议记录材料。

第三十九条 审计人员向有关单位和个人调查取得的证明材料，应当有提供者的签名或者盖章；不能取得提供者签名或者盖章的，审计人员应当注明原因。

第四十条 审计组向审计机关提出审计报告前，应当征求被审计单位意见。被审计单位应当自接到审计报告之日起 10 日内，提出书面意见；自接到审计报告 10 日内未提出书面意见的，视同无异议。

审计组应当审查被审计单位对审计报告的意见，进一步核实情况，根据所核实的情况对审计报告作必要修改，并将审计报告和被审计单位的书面意见一并报送审计机关。

第四十一条 审计组提出的审计报告，经审计机关专门机构或者人员复核后，由审计机关审定并按照以下规定办理：

（一）对没有违反国家规定的财政收支、财务收支行为的，应当对审计事项作出评价，出具审计意见书；对有违反国家规定的财政收支、财务收支行为，情节显著轻微的，应当予以指明并责令自行纠正，对审计事项作出评价，出具审计意见书。

（二）对有违反国家规定的财政收支、财务收支行为，需要依法给予处理、处罚的，除应当对审计事项作出评价，出具审计意见书外，还应当对违反国家规定的财政收支、财务收支行为，在法定职权范围内作出处理、处罚的审计决定。

（三）对违反国家规定的财政收支、财务收支行为，审计机关认为应当由有关主管机关处理、处罚的，应当作出审计建议书，向有关主管机关提出处理、处罚意见。

第四十二条 审计机关在审计中遇有损害国家利益和社会公共利益而处理、处罚依据又不明确的事项，应当向本级人民政府和上级审计机关报告。

第四十三条 审计机关作出审计决定后，送达被审计单位执行；审计决定需要有关主管部门协助执行的，应当制发协助执行审计决定通知书。

第四十四条 被审计单位应当执行审计决定，并将应当缴纳的款项按照财政管理体制和国家有关规定缴入专门帐户；依法没收的违法所得和罚款，全部缴入国库。

被审计单位或者协助执行的有关主管部门应当自审计决定生效之日起 30 日内，将审计决定的执行情况书面报告审计机关。

第四十五条 审计机关应当自审计决定生效之日起 3 个月内，检查审计决定的执行情况。被审计单位未按规定期限和要求执行审计决定的，审计机关应当责令执行；仍不执行的，申请人民法院强制执行。

第四十六条 对地方审计机关作出的审计决定不服的，应当先向上一级审计机关或者本级人民政府申请复议；对审计署作出的审计决定不服的，应当先向审计署申请复议。

审计机关应当自收到复议申请书之日起 2 个月内作出复议决定。遇

有特殊情况的，作出复议决定的期限可以适当延长；但是，延长的期限最长不得超过2个月，并应当将延长的期限和理由及时通知复议申请人。

第四十七条 审计机关对办理的审计事项、审计调查事项、审计复议事项和审计应诉事项，应当按照国家有关规定建立、健全审计档案制度。

第四十八条 审计通知书、审计报告、审计意见书、审计决定等审计文书的内容和格式，由审计署规定。

第六章 法律责任

第四十九条 被审计单位违反审计法的规定，拒绝或者拖延提供与审计事项有关的资料的，或者拒绝、阻碍检查的，由审计机关责令改正，可以通报批评，给予警告；拒不改正的，按照下列规定追究责任：

（一）对被审计单位处以5万元以下的罚款；

（二）对被审计单位负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，审计机关认为应当给予行政处分或者纪律处分的，向有关部门、单位提出给予行政处分或者纪律处分的建议；

（三）构成犯罪的，依法追究刑事责任。

依照前款规定追究责任后，被审计单位仍须接受审计机关的审计监督。

第五十条 审计机关发现被审计单位转移、隐匿、篡改、毁弃会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料的，有权予以制止，责令交出、改正或者采取措施予以补救，并采取本条例第三十二条规定的措施。

第五十一条 审计机关发现被审计单位转移、隐匿违法取得的资产的，有权予以制止，或者提请人民政府或者有关主管部门予以制止，或者依法申请人民法院采取财产保全措施。

第五十二条 对本级各部门（含直属单位）和下级政府违反预算

的行为或者其他违反国家规定的财政收支行为，审计机关在法定的职权范围内，区别情况对违法取得的资产按照以下规定处理：

（一）责令限期缴纳、上缴应当缴纳或者上缴的财政收入；

（二）责令限期退还被侵占的国有资产；

（三）责令限期退还违法所得；

（四）责令冲转或者调整有关会计帐目；

（五）采取其他纠正措施。

第五十三条 对被审计单位违反国家规定的财务收支行为，由审计机关在法定职权范围内责令改正，给予警告，通报批评，依照本条例第五十二条规定对违法取得的资产作出处理；有违法所得的，处以违法所得1倍以上5倍以下的罚款；没有违法所得的，处以5万元以下的罚款。对被审计单位负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，审计机关认为应当给予行政处分或者纪律处分的，向有关部门、单位提出给予行政处分或者纪律处分的建议。

法律、行政法规对被审计单位违反国家规定的财务收支行为另有处理、处罚规定的，从其规定。

第五十四条 审计机关提出的对被审计单位处理、处罚的建议或者对被审计单位负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分或者纪律处分的建议，有关部门、单位应当依法及时作出决定，并将结果书面通知审计机关。

第五十五条 审计人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

审计人员违法、违纪取得的财物，依法予以追缴、没收或者责令退赔。

第七章 附 则

第五十六条 本条例自发布之日起施行。

中央预算执行情况审计监督暂行办法

（1995年7月19日　国务院令第181号）

第一条　为了做好对中央预算执行和其他财政收支的审计监督工作，根据《中华人民共和国审计法》（以下简称《审计法》），制定本办法。

第二条　审计署在国务院总理领导下，对中央预算执行情况进行审计监督，维护中央预算的法律严肃性，促进中央各部门（含直属单位，下同）严格执行预算法，发挥中央预算在国家宏观调控中的作用，保障经济和社会的健康发展。

第三条　对中央预算执行情况进行审计，应当有利于国务院对中央财政收支的管理和全国人民代表大会常务委员会对中央预算执行和其他财政收支的监督；有利于促进国务院财政税务部门和中央其他部门依法有效地行使预算管理职权；有利于实现中央预算执行和其他财政收支审计监督工作的法制化。

第四条　审计署依法对中央预算执行情况、省级预算执行情况和决算，以及中央级其他财政收支的真实、合法和效益，进行审计监督。

第五条　对中央预算执行情况进行审计监督的主要内容：

（一）财政部按照全国人民代表大会批准的中央预算向中央各部门批复预算的情况、中央预算执行中调整情况和预算收支变化情况；

（二）财政部、国家税务总局、海关总署等征收部门，依照有关法律、行政法规和国务院财政税务部门的有关规定，及时、足额征收应征的中央各项税收收入、中央企业上缴利润、专项收入和退库拨补

企业计划专项补贴等中央预算收入情况；

（三）财政部按照批准的年度预算和用款计划、预算级次和程序、用款单位的实际用款进度，拨付中央本级预算支出资金情况；

（四）财政部依照有关法律、行政法规和财政管理体制，拨付补助地方支出资金和办理结算情况；

（五）财政部依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，管理国内外债务还本付息情况；

（六）中央各部门执行年度支出预算和财政、财务制度，以及相关的经济建设和事业发展情况；有预算收入上缴任务的部门和单位预算收入上缴情况。

（七）中央国库按照国家有关规定，办理中央预算收入的收纳和预算支出的拨付情况；

（八）国务院总理授权审计的按照有关规定实行专项管理的中央级财政收支情况。

第六条 对中央级其他财政收支进行审计监督的主要内容：

（一）财政部依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，管理和使用预算外资金和财政有偿使用资金的情况；

（二）中央各部门依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，管理和使用预算外资金的情况。

第七条 为了做好中央预算执行情况审计监督工作，对省级政府预算执行和决算中，执行预算和税收法律、行政法规，分配使用中央财政补助地方支出资金和省级预算外资金管理和使用情况等关系国家财政工作全局的问题，进行审计或者审计调查。

第八条 根据《审计法》有关审计工作报告制度的规定，审计署应当在每年每一季度对上一年度国家税务总局、海关总署所属机构和中央有关部门实施中央预算情况和其他财政收支，进行就地审计；第二季度对上一年度中央预算执行情况进行审计。审计署对预算执行中的特定事项，应当及时组织专项审计调查。

审计署每年第二季度应当向国务院总理提出对上一年度中央预算

执行和其他财政收支的审计结果报告。

审计署应当按照全国人民代表大会常务委员会的安排，受国务院委托，每年向全国人民代表大会常务委员会提出对上一年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。

第九条 国务院财政税务部门和中央其他部门应当向审计署报送以下资料：

（一）全国人民代表大会批准的中央预算和财政部向中央各部门批复的预算，税务、海关征收部门的年度收入计划，以及中央各部门向所属各单位批复的预算；

（二）中央预算收支执行和税务、海关收入计划完成情况月报、决算和年报，以及预算外资金收支决算和财政有偿使用资金收支情况；

（三）综合性财政税务工作统计年报，情况简报，财政、预算、税务、财务和会计等规章制度；

（四）中央各部门汇总编制的本部门决算草案。

第十条 对国务院财政税务部门和中央其他部门在组织中央预算执行和其他财政收支中，违反预算的行为或者其他违反国家规定的财政收支行为，审计署在法定职权范围内，依照有关法律、行政法规的规定，出具审计意见书或者作出审计决定，重大问题向国务院提出处理建议。

第十一条 国务院财政税务部门和中央其他部门发布的财政规章、制度和办法有同有关法律、行政法规相抵触或者有不适当之处，应当纠正或者完善的，审计署可以提出处理建议，报国务院审查决定。

第十二条 违反《审计法》的规定，拒绝或者阻碍审计检查的，由审计署责令改正，可以通报批评，给予警告；拒不改正的，依法追究责任。

第十三条 中国人民解放军审计署对中国人民解放军预算执行和其他财政收支的审计结果报告，报中央军事委员会的同时，并报审计

署。

第十四条　省、自治区、直辖市审计机关，可以参照本办法，结合本地方的实际情况，制定地方预算执行情况审计监督实施办法，报同级人民政府批准，并报审计署备案。

第十五条　本办法自发布之日起施行。

二、对2001年中央预算执行情况和2002年中央预算（草案）的初步分析

（2002年2月5日）

今年1月15日，财政部提交了中央预算（草案）初步方案。1月21日至23日，我委听取了农业部、教育部、科技部、对外贸易经济合作部、劳动和社会保障部、民政部等六个部门的部门预算汇报。经过认真研究，1月25日，预算工委向财政部提出了对2002年中央预算（草案）的初步意见，供财政部修改时参考，并就一些具体问题与财政部交换了意见。现在对2001年预算执行情况和2002年预算安排提供一些初步分析，供委员们审议时参考。

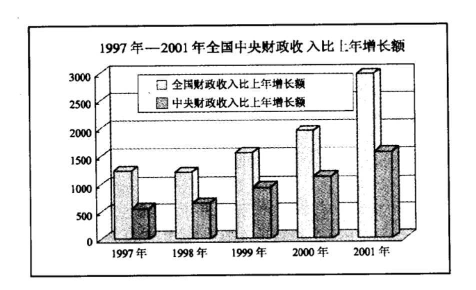
2001年，在党中央和国务院的领导下，各地区、各部门认真落实中央确定的各项政策和九届全国人大四次会议对财政工作提出的各项要求，努力扩大和培育国内需求，积极推进财政改革，努力组织财政收入，财政收入继续保持较快增长，严格支出管理，财政支出结构进一步优化，财政对经济和社会各项事业发展的支持明显增强。这和财政、税务、海关等部门的努力工作是分不开的。2002年预算安排体现了中央确定的方针，是可行的。完成2002年预算的有关政策措施是恰当的。

一、关于 2001 年中央预算执行情况

（一）关于 2001 年中央预算收入执行情况

2001 年，中央预算收入为 8423 亿元，实际执行数为 9171 亿元，执行数比上年的 7588 亿元，增加 1584 亿元，突破 1500 亿元，增长 20.9%，比年初预算安排增收的 835 亿元超收 748 亿元，超收 89.2%。2001 年，全国财政收入完成 16371 亿元，比上年的 13395 亿元增收 2976 亿元，增长 22.2%，比年初预算安排增收的 1380 亿元超收 1596 亿元，超收 115.7%。（参见图一、附表一）。

图一：



附表一：

1997—2001 年中央预算安排增收与实际增收比较 单位：亿元

	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年
预算安排	4151	4711	5288	6306	7830
比上年增加额	502	495	403	508	844
比上年增加%	13.8	11.7	8.2	8.8	12.1
预算执行	4216	4885	5798	6986	8578
比上年增加额	567	669	913	1188	1592
比上年增长%	15.5	15.9	18.7	20.5	22.8
执行比预算安排多收	66	174	510	680	748

资料来源：财政部每年向全国人代会提交的上一年度预算执行情况和下一年度预算安排情况草案。中央预算收入为中央本级收入。

1. 中央预算增收的构成

去年，中央财政增收较多的主要是增值税、关税和进口环节税、个人所得税等。其中：

中央增值税收入为 4015 亿元，比上年的 3413 亿元增加 602 亿元，增长 17.6%，比年初预算安排增加的 273 亿元超收 329 亿元，超收 120.5%。

关税和进口环节税合计收入 2498 亿元，比上年的 2242 亿元增加 256 亿元，增长 11.4%，比年初预算安排减少的 102 亿元超收 358 亿元，超收 350.9%。

个人所得税收入 279 亿元，比上年的 149 亿元增加 130 亿元，增长 87.2%，比年初预算安排增加的 51 亿元超收 79 亿元，超收 154.9%。

车辆购置税 266 亿元，比年初预算安排的 180 亿元多收 86 亿元，超收 47.8%。

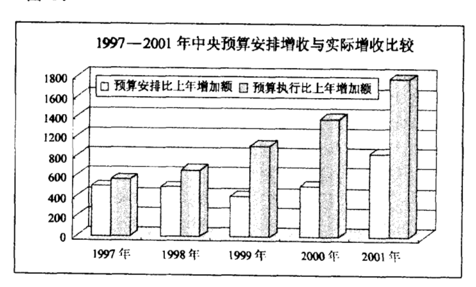
国有股减持收入 122 亿元。

以上增收合计 1376 亿元，占去年中央财政收入增加额 1583 亿元的 86.9%。

2. 关于中央预算超收

这几年，中央预算收入安排和实际执行结果差距呈不断扩大的趋势。从1998年到2001年，中央预算收入比上年分别增加为495亿元、403亿元、508亿元和839亿元，但实际增加额分别为669亿元、913亿元、1188亿元和1583亿元，中央预算实际收入比预算安排分别超收174亿元、510亿元、680亿元和748亿元（参见图二、附表一）。总的看，超收较多是经济增长、企业效益改善以及各级收入征管部门加强征管的结果，也有一些不可比因素。预算增收是好事，但预算超收较多也反映预算的预见性不够。

图二：



从宏观经济角度考虑，由于预算超收收入一般在年末安排使用，超收收入过多容易造成上半年财政收大于支。去年上半年中央财政收大于支1795亿元，比上年同期增加510亿元，财政政策实际上是紧缩的，不利于积极财政政策的实施。

（二）关于2001年中央预算支出执行情况

2001年，中央预算支出完成11769亿元，比上年增加1584亿元，增长15.6%；超过预算748亿元，超过6.8%。其中，中央本级支出完成5754亿元，比上年增加234亿元，增长4.2%，比年初预

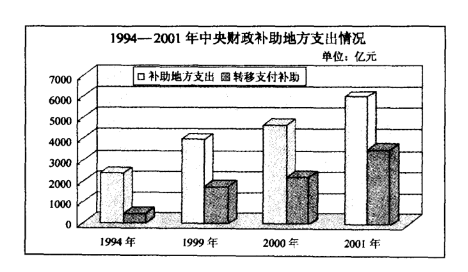
算少支 91 亿元；补助地方支出完成 6015 亿元，比上年增加 1350 亿元，增长 28.9%，超过预算 839 亿元，超过 16.2%。支出超过年初预算，主要是由于预算超收 748 亿元，相应增加了支出。去年年底，国务院已向全国人大常委会提交了中央预算超收收入预计安排使用情况的报告。2001 年全国财政支出完成 18844 亿元，比上年增加 2957 亿元，增长 18.6%。

1. 一些支出项目与预算安排相比有较大差距。扣除超收安排的影响，一些支出项目与预算安排相比有较大差距：如基本建设支出完成预算的 48%、教育费附加支出完成预算的 9.4%、政策性补贴支出完成预算的 74.3%、地质勘探费完成预算的 84.6%、挖潜改造和科技三项费用完成预算的 98.3% 等。今后要注意严格按批准的预算执行。

基本建设支出没有完成预算的主要原因是：年初预算时，补助地方的基本建设支出没有完全确定，大部分列入中央本级支出，执行中确定为补助地方项目后，将支出改列在补助地方项下。建议有关部门按照细化预算、提前编制预算的要求，在提交预算草案时就把应补助地方的支出项目列在补助地方项下。

2. 加大了对地方财政转移支付的力度。近年来一些地方特别是县乡财政比较困难，我们也听到“中央财政日子好过、地方财政日子难过”的议论。实际上，几年来中央补助地方支出增加比较多，从 1994 年的 2389 亿元增长到 2001 年的 6015 亿元，年均增长 14.1%（参见图三），体现了中央对地方的支持。如果不包括财税改革时为照顾既得利益确定的税收返还，转移支付从 1994 年的 476 亿元增长到 2001 年的 3553 亿元，年均增长 33.3%。去年，中央财政支出比上年增长 15.6%，中央财政本级支出仅比上年增长 4.2%，中央补助地方支出比上年增长高达 28.9%；中央新增财政支出 1584 亿元中，用于补助地方支出 1350 亿元，大大高于用于中央本级支出的 234 亿元。当然，也需要认真研究改进转移支付办法和调整转移支付结构。

图三：



二、对2002年预算安排的初步分析

2002年，我国经济发展总的环境是好的，同时也面临一些新的机遇与挑战。从国际环境看，美国、日本、欧盟世界三大经济体同时陷入衰退，这是自1975年以来的第一次，全球经济贸易增长放缓将使国际市场竞争更加激烈，区域性贸易保护主义趋势增强，我国外贸出口会遇到更多的困难。加入世界贸易组织将改善我国经济发展的外部环境，符合我国的根本利益和长远利益，但在一定时期内，某些竞争力不强的产业和产品会受到进口的较大冲击，对国内价格回升和增加就业形成新的压力。从国内情况看，投资需求和消费需求稳定增长的基础还不牢固，产业结构矛盾突出，经济体制的一些深层次问题没有解决，国内需求不足仍然是国民经济发展的主要矛盾。继续实施积极的财政政策有利于扩大内需，促进经济发展和社会稳定。综合这些因素，2002年预算总的安排符合中央确定的方针，基本可行。

（一）关于2002年中央预算收入安排

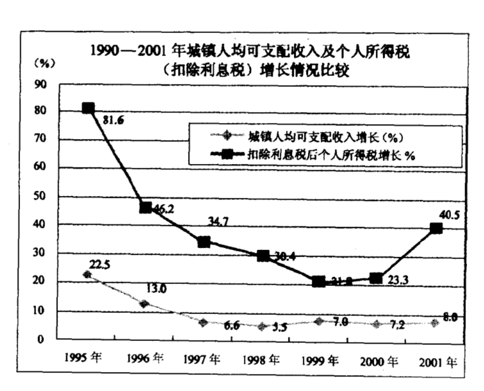
2002年中央预算收入安排10546亿元，比上年执行数增加664

亿元，增长 6.7%，低于 GDP 预计增长 7% 的速度，更明显低于去年中央财政 20.9% 的实际增长速度。这样安排主要是考虑今年关税平均税率将从 15.3% 调低到 12.0%，以及证券市场不景气等因素的影响。

我们分析，中央预算仍存在一些超收因素。如个人所得税，全国预算安排比上年增长 8.5%，增长偏低。这两年，个人所得税增长比较快的一个重要原因是开征了利息所得税。利息所得税从开征到进入正常增长期有一个超长增长阶段，今后增长速度会明显下降。但同时也要看到，除去利息所得税的其他个人所得税也一直保持较快的增长。从 1991 年的 7.21 亿元增长到 2001 年的 715 亿元，平均每年增长 58.4%。(参见图四、附表二)。个人所得税按照超额累进税率计征，税收增长率要大大高于人均收入增长率。考虑到去年调资翘尾影响和今年进一步提高公务员工资，以及有效益的企业也要逐步提高职工工资的影响。预计今年个人收入还会保持一定的增长速度，加上今年个人存款利息所得税也会有一定的增长，个人所得税会比预算安排的增长更快一些。

这几年，年初预算数字和全年实际收入差距很大，我们也在研究预测全年财政收入比较好的方法。我们建立了时间序列和相关分析相结合的模型，并结合政策分析的方法对全年财政收入进行了试算。试算结果今年税收收入可能达到 17235 亿元到 17692 亿元，比上年增加 2063 亿元到 2520 亿元；今年财政收入可能达到 18218 亿元到 18700 亿元，比上年增加 1848 亿元到 2332 亿元。用模型和政策分析的方法测算财政收入还有待于积累经验，提供的数字仅供参考。

图四：



附表二：

1990—2001年城镇居民家庭人均可支配收入和个人所得税（扣除利息税）增长情况比较

年　　份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
城镇居民家庭人均可支配收入(元)	4283	4839	5160	5425	5854	6280	6780
城镇人均可支配收入增长(%)	22.5	13.0	6.6	5.5	7.9	7.2	8.0
个人所得税(亿元)	132	193	260	339	414	659	995
其中:利息税(亿元)					0.83	150	279
扣除利息税后的个人所得税(亿元)					413	509	715
扣除利息税后个人所得税增长%	81.6	46.2	34.7	30.4	21.8	23.3	40.5

（二）关于2002年中央预算支出安排

总的看，财政支出安排体现了中央确定的支出重点，是比较好的。2002年中央财政总支出安排13744亿元，比上年增加1265亿

元，增长10.1%，其中，中央本级支出6412亿元，比上年增加658亿元，增长11.4%，补助地方支出7332亿元，比上年增加606亿元，增长9.4%。中央财政赤字3198亿元，比上年增加600亿元。全国财政支出安排21112亿元，比上年增加2269亿元，增长12%。

今年预算赤字比上年增加600亿元，从宏观经济形势看，由于世界经济不景气，今年外贸出口可能受到较大影响，为扩大需求，保持经济稳定发展，扩大赤字是必要的。这样安排以后，今年财政赤字和债务余额占GDP的比重将分别为3.1%和18.1%，还在可以承受的范围内。但要注意防止国债的挤出效应，注意货币政策和财政政策的配合，继续实行稳健的货币政策，适当扩大贷款投放，促进全社会需求的增长。同时，也要看到财政赤字占中央财政收支的比重已经不小，分别达到32.2%和23.3%。如果下半年世界经济走势看好，我国经济增长比较稳定，超收收入较多，可以考虑拿出一定比例减少财政赤字，把赤字占GDP的比例控制在3%以下。

今年中央预算支出安排的重点是：增加社会保障支出，保持社会稳定；增加教育、科学支出，教育事业费提高一个百分点、支持知识创新工程；增加农业支出，促进农村经济发展，增加农民收入；增加国防支出，主要是提高军官、文职干部、士兵和职工工资；增加行政管理费，主要是增加行政单位职工调资，同时提高定额支出标准。从中央预算看，今年预算增支较多的项目有：基本建设支出比上年执行数增加405亿元，增长46.9%；流动资金增加6亿元，增长45.2%；工交商部门事业费增加13亿元，增长22.6%；支援农村生产支出和各项农业事业费增加13亿元，增长13.3%；文教科学卫生事业费增加123亿元，增长34.1%；社会保障补助支出增加5亿元，增长11.4%；国防支出增加252亿元，增长17.6%；行政管理费增加12亿元，增长35.5%；行政事业单位离退休人员经费增加10亿元，增长17.5%；其他部门事业费增加63亿元，增长19.1%。补助地方支出7332亿元，比上年增长9%，其中，转移支付4041亿元，增长13.7%。

2002年预算支出安排要注意的是：今年是加入WTO的第一年，要对加入WTO可能产生的影响有所准备，进一步按公共财政的要求调整支出结构。一是社会保障支出方面。今年中央社会保障补助支出安排比上年增加38亿元，扣除提高基本养老金标准翘尾的21亿元，只增加17亿元。从附表看，中央社会保障补助地方支出扣除不可比因素比上年执行数只增加23.3亿元，而2001年比2000年是增加88.77亿元，其中抚恤和社会福利救济今年预算还下降10.44亿元，而2001年比2000年是增加28.35亿元。要充分估计失业、下岗、企业破产以及企业主动分流职工，对社保资金的需求和社保基金缺口的扩大，适当扩大投入。二是农业支出方面。建议增加支持有关农业发展（如大豆）和动物疫病防治、食品安全等投入，提高我国重点产品在国内外市场的竞争能力和保护人民健康。蔬菜农药残留和瘦肉精已引起群众的广泛关注，禽流感等动物疫病也对出口产生不利影响，这方面的投入似可再增加一些。今年预算安排财政赤字已增加较多，增加这些方面的投入不能采取扩大财政总规模的办法，建议加大结构调整的力度，首先是部门、行业内部调整支出结构，同时大的支出结构也可考虑适当调整。有些委员反映，这几年，机关盖楼、装修花了不少钱，还是要强调厉行节约。宁愿少上几个项目，也要把这些关系社会稳定的大事办好。

三、需要进一步研究的几个问题

（一）关于2001年财政支出的拨付进度

不少地方和部门反映，一些中央补助地方支出项目和中央本级支出项目资金下达比较晚，影响财政资金的有效使用。有的省结转下年支出占本省预算支出的26.8%，虽然还有其他原因，但资金下达较晚是一个重要原因。从全国财政收入看，去年收入进度比较均衡，上半年财政收入为7872.4亿元，下半年为8498.6亿元，分别占全年总收入的48.1%和51.9%，月度财政收入的标准偏差（标准偏差反映

相对于平均值的离散程度）为166。扣除12月地方收入超常增长的特殊因素，标准差要更小一些。但去年各月财政支出差别很大，上半年财政支出为7044.7亿元，下半年为11798.9亿元，分别是全年总支出的37.4%和62.6%。上半年只占三分之一多一点。月度财政支出标准差为882。即使剔除中央财政超收收入在年末支出的影响，第四季度支出仍然偏高。去年中央银行全国财政存款余额也反映了这个情况。该存款年初开始逐月上升，10月末达最高点4815.9亿元，12月末降为2850.5亿元，两个月减少近2000亿元，年末形成支出高峰。大量财政资金年末才到地方或部门，很难在当年使用出去，影响财政资金的使用效益，也不利于积极财政政策的实施。资金拨付进度不均匀，不仅仅是财政部门的原因，建议财政部会同有关部门认真研究改进办法。

（二）重视县乡财政困难的问题

近年来，县乡财政困难问题越来越突出，引起了广泛的关注。县乡财政困难的主要表现是：财政收支缺口越来越大；欠发公教人员工资的现象比较突出；基层政权正常运转经费缺乏必要财力保证；县乡村债务负担沉重。从统计数字看，2000年我国县乡财政收入从1994年的967亿元增加到2636亿元，平均每年增长18.2%，增长速度并不慢；中央财政对地方的补助支出也大幅度增加，似乎不应出现这么大的困难。初步分析，县乡财政困难主要是以下几个原因：

一是随着我国绝大多数产品供大于求，近几年县乡经济发展出现巨大变化。面对激烈的市场竞争，大量县、乡企业，特别是经济过热时盲目上马的县、乡企业破产，不仅影响了当期收入，还给县、乡财政背上了沉重的债务负担；加强银行监管后，企业原本经营不善，靠银行贷款维持，实际以贷款交税的情况大为减少；农产品价格连续走低，影响农业税收的增加。不少地方高指标盛行，将预算外收入转入预算内，列收列支，不增加可用财力，形成财政虚收。近年来，有些市县非税收入增收占其财政收入增收的比重达30%以上，还在不断提高，就反映了这一情况。县乡实际财政收入并不像数字上反映的那

么好。

二是支出膨胀。县乡财政供养人口不断增加，越是经济发展慢的地区，越是争吃“皇粮”。1994 年到 2000 年，全国县乡财政供养人口从 2251 万人增加到 2959 万人，一个乡镇就有 20 多个正副科级干部。一方面发不出工资，一方面大兴土木，大搞“形象、政绩工程”，支出标准不断提高。

三是省以下财政体制不顺。1994 年实行分税制财政体制，中央对省以下体制没有作出统一规定，各省分别确定自己对下财政体制。从改革以来的统计资料看，省级财政集中度有提高的趋势，1994 年到2000 年省本级收入占地方财政收入的比重从 15.4% 提高到 28.6%，县乡两级财政收入的比重从 41.8%降低到 34.9%。

四是中央补助地方支出虽然增加较快，但多数有指定用途，不能作为地方自主支配的资金。而且，新增加的补助项目，多属于新政策，用来解决新问题，无法解决已经存在的困难。不少中央补助地方项目，要求地方配套，有的中央对地方是 1∶2 的比例，有的省反映，全年中央专款要求地方配套资金占专款的 65.4%。

解决县乡财政困难要采取综合治理的办法。一是按照公共财政的要求进一步转变政府职能；二是规范中央和地方、特别是地方各级政府之间财政体制，与财权相对应明确各级政府事权；三是调整和改善转移支付结构，适当增加一般性转移支付比重，对经济发展比较慢的地区减少甚至取消专项补助项目地方配套资金，加大地方对下转移支付力度；四是严格编制管理，除行政编制外，财政补助的事业单位也要加强编制管理，建立适合我国国情的编制管理体制。

（三）关于农村义务教育投入体制问题

从去年起农村教师工资由县统一发放，农村中小学教育也将逐步上收由县统一管理，这对改善农村义务教育投入，保证农村教师工资按时足额发放，起到十分积极的作用。但同时也要看到，由于多数地区是采取将乡镇相应收入上划到县由县统发工资，不少经济发展较慢地区的乡镇财政收入有限，县级财力又无多少余力，仍然难以解决农

村教师工资按时足额发放问题。进行农村税费改革以后，乡镇财力进一步减少，这一问题会更加突出。建议认真研究农村义务教育投入体制问题，除了强调县级政府对农村义务教育投入的责任外，县以上各级政府都应合理负担农村义务教育的投入。义务教育是外部性很强的公共产品。现在已经有上亿农村青年离开农村外出打工，相当一部分是跨省、不少是到沿海或大中城市打工，今后随着城市化进程，还将有大量青壮年进入城市。与城市相比，城市义务教育经费主要由政府承担，农村则相当一部分由农民自己负担，负担已经很重；再由农民为城市新增劳动力负担义务教育，就更有不妥之处。当前，乡镇财政支出大头在教育，如果义务教育经费由县以上政府承担一部分，将有利于缓解县乡财政困难和减轻农民负担。可以考虑结合农村税费改革统一研究农村义务教育投入体制，区别不同地区合理划分中央、省、市、县乡对农村义务教育投入的比例，对困难地区，中央和省级财政承担的比例应大一些，在每年新增财政收入或超收收入中予以安排，利用几年时间形成合理负担机制。日本上世纪 30 年代以前义务教育由市统管，大萧条后，市无力承担教师工资，改为中央、县各承担 50%，这一经验值得我们参考。

（四）进一步推进预算制度改革

近几年来，预算制度改革取得了很大进展。去年国务院提交了 26 个部门的部门预算，今年对 34 个部门取消收支挂钩，实行彻底的收支两条线，对规范财政体制具有十分重大的意义。今年要在已经取得成绩的基础上继续推进。一是进一步提前编制预算。在向人大提交预算前把预算细化到主要支出项目，有二次分配权的要及时把预算分到各个部门，逐步做到中央本级预算全部分到中央各个部门。二是改进部门预算的报送内容。目前的预算科目很难适应人大审查预算的要求，今年农业部等部门汇报部门预算，除提交了按科目的预算外还报告了按部门主要工作划分的预算支出，使委员们了解农业部去年花钱办了什么事，今年准备做什么、花多少钱，效果很好。建议明年报送部门预算增加这方面的内容。同时加快科目体系改革。三是细化预算

报告的内容。现在的预算报告内容过于简单，人大代表很难从中了解政府花钱办了什么事，为什么这样花。建议除了在大会上宣读的内容外，预算报告增加更丰富的内容。四是细化中央补助地方预算。这几年，中央财政补助地方支出增长较快，不包括税收返还和定额补助，2002 年的预算已达 4040 亿元，占中央支出的 29.4%。建议将中央补助地方支出预算按主要项目分别列出，便于人大代表审议。

（五）继续完善税制

今年进行的所得税收入分享改革是一次重大改革，对合理划分中央地方收入、加大转移支付力度具有十分重要的现实和长远意义。改革中要特别注意的是：一些地区可能出现部分收入上划，但转移支付被中间截留以及不能及时到位的问题。建议财政部对此加以严格的规定，以免一些地区的县乡财政在改革中出现新的困难。同时建议抓紧研究个人所得税法的修订、统一企业所得税法的制定和增值税转型。

附件一

我国教育经费投入情况

一、全国教育经费来源构成情况

《中华人民共和国教育法》规定：国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。

全国教育经费来源，包括国家财政性教育经费，社会团体和公民个人办学经费，社会捐赠、集资办学经费，学费、杂费，其他教育经费。其中，国家财政性教育经费，由预算内教育经费，各级政府征收用于教育的税费，企业办学校教育经费，校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育经费，其他属于国家财政性教育的经费。

这些年来，教育事业得到各级政府和社会各方面的广泛重视和支持，对教育投入逐年增加。从 1991 年到 2000 年，全国教育经费总额由 732 亿元，增加到 3849 亿元，增加了 3117 亿元，增长了 425.8%，年均增长 20.3%。其中，国家财政性教育经费从 618 亿元增加到 2563 亿元，增加了 1945 亿元，增长了 314.7%，年均增长 17.1%。参见表一、图一。

预算内教育经费，从 1995 年的 1028 亿元增加到 2000 年的 2086 亿元，增加了 1058 亿元，增长了 102.9%，年均增长 14.0%。参见表二。

表一

1991—2000 年全国教育经费投入增长情况

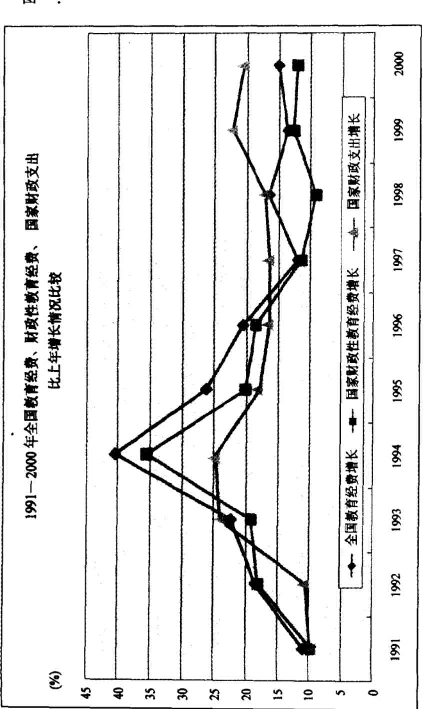
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
全国教育经费总计										
金额(亿元)	732	867	1060	1489	1878	2262	2532	2949	3349	3849
比上年增长(%)	10.9	18.5	22.3	40.5	26.1	20.5	11.9	16.5	13.6	14.9
其中,国家财政性教育经费										
金额(亿元)	618	729	868	1175	1412	1672	1863	2032	2287	2563
比上年增长(%)	9.6	17.9	19.1	35.4	20.2	18.4	11.4	9.1	12.5	12.0
国家财政支出比上年增长(%)	9.8	10.5	24.1	24.8	17.8	16.3	16.3	16.9	22.1	20.5

资料来源:教育部财务司,1999 年全国教育经费统计快报,2000 年 4 月。

2001 年 12 月 31 日,教育部、统计局、财政部关于 2000 年全国教育经费统计公告。《中国教育报》2001 年 12 月 31 日。

国家财政性教育经费,包括各级财政对教育的拨款,城乡教育费附加,企业办中小学支出以及校办产业减免税等。

图一：


1991—2000年全国教育经费、财政性教育经费、国家财政支出
比上年增长情况比较
(%)
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
全国教育经费增长
国家财政性教育经费增长
国家财政支出增长

表二

全国教育经费总支出(来源)及构成

	1995		1999		2000	
	支出	构成	支出	构成	支出	构成
	亿元	(%)	亿元	(%)	亿元	(%)
一、国家财政性教育经费	1412	75.2	2287	68.3	2563	66.6
1. 预算内教育经费	1028	54.8	1816	54.2	2086	54.2
2. 各级政府征收用于教育的税费	189	10.1	282	8.4		
3. 企业办学校教育经费	105	5.6	132	4.0		
4. 校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育经费	77	4.1	57	1.7		
5. 其他属于国家财政性教育经费	12	0.7				
二、社会团体和公民个人办学经费	20	1.1	63	1.9		
三、社会捐资、集资办学经费	163	8.7	126	3.8		
四、学费、杂费	201	10.7	464	13.8		
五、其他教育经费	82	4.4	409	12.2		
总　计	1878	100	3349	100	3849	

资料来源：

1.《中国教育经费统计资料》1991，中国统计出版社，1992 年版。

2.《中国教育经费统计资料》1996，中国统计出版社，1997 年版。

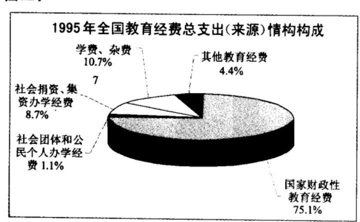
3. 教育部财务司，1999 年全国教育经费统计快报，2000 年 4 月。

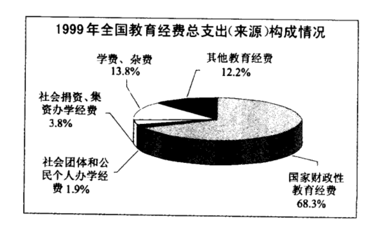
4. 教育部、国家统计局、财政部关于 2000 年全国教育经费统计公告。

二、全国教育经费总支出（来源）构成变化情况

从 1995 年到 1999 年，全国教育经费来源结构情况发生了一些变化。国家财政性教育经费由 75.1%下降到 68%，社会捐资、集资办学经费从 8.7%下降到 4%，学费、杂费收入从 10.7%提高到 14%，其他教育经费从 4.4%提高到 12%。参见图二。

图二：





三、教育经费投入与国内生产总值、财政收支比例关系

《中华人民共和国教育法》规定，“国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例应随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。”“各级人民政府教育财政拨款增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”

总的看，国家财政性教育经费占国内生产总值（GDP）的比例是逐步提高的。到 2000 年，这个比例已经从 1978 年的 2.3% 提高到 2.9%。预算内教育经费占财政支出比例也是逐步提高的，但有的年份有些波动。这个比例从 1978 年的 6.8% 提高到 1995 年的 15.1%，提高了 8.3 个百分点，但到 2000 年，这个比例又回落了 1.3 个百分点。参见表三。

表三

教育经费投入与国内生产总值、财政收支比例关系

	1978	1991	1995	1999	2000
国内生产总值（GDP）（亿元）	3588	21618	57733	82054	89404
财政收入（亿元）	1121	3150	6242	11377	13395
财政支出（亿元）	1111	3567	6824	13136	15887
国家财政性教育经费（亿元）	81	618	1412	2287	2563
预算内教育经费（亿元）（含城市教育费附加）	75	482	1093	1911	2192
国家财政性教育经费占 GDP 比例（%）	2.3	2.9	2.4	2.8	2.9
预算内教育经费占财政支出比例（%）	6.8	12.9	15.1	14.6	13.8

资料来源：
1.《中国统计摘要 1995》，《中国统计摘要 1999》。
2.《中国教育经费统计资料 1991》，中国统计出版社，1992 版。
3. 教育部、国家统计局、财政部《关于 2000 年全国教育经费执行情况统计公告》，2001 年 12 月 31 日《中国教育报》。

四、各类学校教育经费构成情况

根据《中国统计年鉴 1999》和《中国统计年鉴 2001》提供的资料，以 1997 年和 1999 年为例，我们对全国各类学校的经费构成变化情况进行了比较。

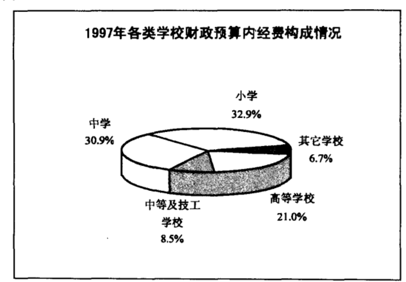
在 1997 年和 1999 年全国教育经费总额分配中，高等学校从 17.2%提高到 22.8%，提高 5.6 个百分点；中等及技工学校从 10%降为 8.4%，下降 1.6 个百分点；中学从 34%降为 29.4%，下降 4.6 个百分点；小学从 33%降为 29.7%，下降 3.3 个百分点，其中，农村小学从 20.1%降为 17.1%，下降 3 个百分点；其他学校从 6.1%提高到 6.3%，提高 0.2 个百分点。

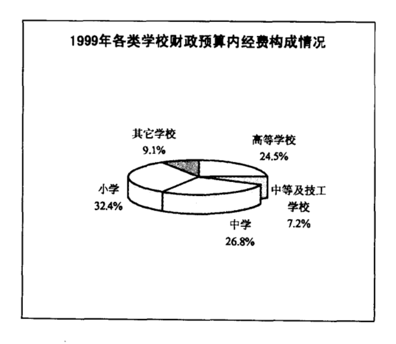
在 1997 年和 1999 年的国家财政性教育经费分配中，高等学校从 18%提高到 20.7%，提高了 1.3 个百分点；中等及技工学校从 8.4%降为 7.1%，下降了 1.3 个百分点；中学从 33.1%降为 29.2%，下降了 3.9 个百分点；小学从 34.3%降为 33.7%，下降了 0.6 个百分点，其中，农村小学从 20.6%降为 19.9%，下降了 0.7 个百分点；其他学校（包括特殊教育学校、幼儿园等，下同）从 6.2%提高到 6.3%，提高了 0.1 个百分点。

在预算内教育经费分配中，高等学校从 21%提高到 24.5%，提高了 3.7 个百分点；中等及技工学校从 8.5%降为 7.2%，下降了 1.3 个百分点；中学从 30.9%降为 26.8%，下降了 4.1 个百分点；小学从 32.9%降为 32.4%，下降了 0.5 个百分点，其中，农村小学从 20.8%降为 19.9%，下降了 0.9 个百分点；其他学校从 6.7%上升到 9.1%，提高了 2.4 个百分点。

在上述三种口径的教育经费分配中，高等学校分配比例全面提高，中等及技工学校、中学、小学和其他学校（只有一个口径经费提高了 2.4 个百分点）分配比例呈现全面下降。参见图三和表四）。

图三：


1997年各类学校财政预算内经费构成情况
小学
32.9%
中学
30.9%
其它学校
6.7%
高等学校
21.0%
中等及技工
学校
8.5%


1999年各类学校财政预算内经费构成情况
其它学校
9.1%
高等学校
24.5%
小学
32.4%
中等及技工
学校
7.2%
中学
26.8%

表四

1997 年、1999 年各类学校经费构成情况比较

单位:亿元、%

	1997 年						1999 年					
	教育经费总计		国家财政性教育经费				教育经费总计		国家财政性教育经费			
					其中,预算内经费						其中预算内经费	
	资金	比重	资金	比重	资金	比重	资金	比重	资金	比重	资金	比重
全国总计	2532		1863		1358		3349		2287		1816	
中央	280	11.1	233	12.5	157	11.6	423	12.6	277	12.1	215	11.8
地方	2252	88.9	1630	87.5	1201	88.4	2926	87.4	2011	87.9	1600	88.2
高等学校	436	17.2	334	18	285	21	765	22.8	473	20.7	445	24.5
中等及技工学校	243	10	157	8.4	116	8.5	282	8.4	163	7.1	131	7.2
中学	862	34	617	33.1	419	30.9	985	29.4	667	29.2	486	26.8
小学	836	33	639	34.3	447	32.9	995	29.7	771	33.7	588	32.4
其中:农村小学	509	20.1	384	20.6	283	20.8	574	17.1	455	19.9	362	19.9
其他学校	154	6.1	116	6.2	91	6.7	211	6.3	143	6.3	166	9.1

附件二

全国科技经费情况

一、全国财政用于科学研究支出的范围和规模

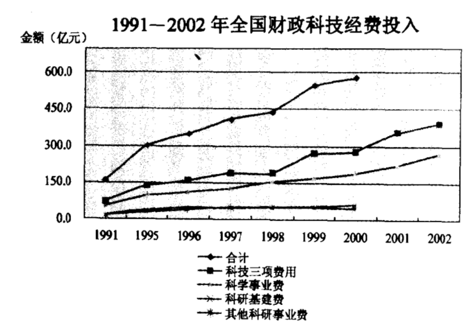
根据目前的统计范围，财政用于科学研究的支出包括科技三项费用、科学事业费、科研基建费以及其他科研事业费。科技三项费是指中间试验费、新产品试制费、重大科研项目补助费等；科学事业费是指科技行政主管部门归口管理的事业费以及中科院系统和高技术研究计划经费；科研基建费是指科技主管部门所属企业和事业单位的基建支出。

根据统计，全国科学研究支出自 90 年代以来保持了稳定增长态势，1991—2000 年绝对数由 161 亿元增加到 576 亿元，年均增长 15.2%。占科学研究支出主体的科技三项费用和科学事业费近年来有了较快增长。

全国财政科技经费投入情况　（单位：亿元）

	1991 年	1995 年	2000 年	2001 年	2002 年	年均增长 %
科技三项费用	73	136	277	356	392	16.5
科学事业费	54	97	189	224	265	15.5
科研基建费	18	38	62			
其他科研事业费	15	32	48			
合　计	161	302	576			

说明：2002 年是预算数，下同。年均增长是指 1991—2002 年科研基建费、其他科研事业费缺 2001 年以后的数字。

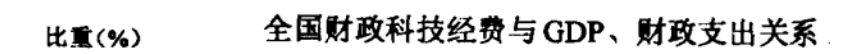


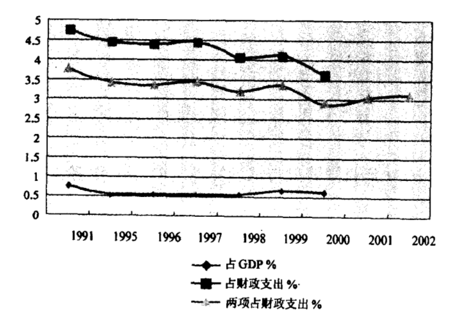
2000 年与 1999 年相比，财政科技投入增加 32 亿元，增长 5.8%。2000 年财政科技投入占财政支出的比重为 2.93%，比 1999 年有所下降；占国内生产总值的比重基本持平。1999 年财政科技投入中，中央财政为 356 亿元，占 65.0%，地方财政为 188 亿元，占 35.0%。

全国财政科技经费与 GDP、财政支出关系

	1991 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
占 GDP%	0.74	0.55	0.66	0.64		
占财政支出%	4.74	4.06	4.10	3.62		
两项支出占财政支出%	3.76	3.17	3.36	2.93	3.08	3.15

说明：两项支出是指科技三项费用和科学事业费支出。





二、全国科技经费的范围、规模和结构

根据统计局的统计范围，科技经费来源包括政府资金（主要是财政安排）、自筹资金、银行贷款。

根据统计年鉴，1995 年—2000 年全国科技经费筹集额分别是 963 亿元、1043 亿元、1182 亿元、1290 亿元、1461 亿元、2370 亿元，年均增长 19.7%。其中财政安排支出由 302 亿元增加到 576 亿元，年均增长 13.7%；自筹资金由 425 亿元增加到 1320 亿元，年均增长 25.4%；银行贷款由 127 亿元增加到 195 亿元，年均增长 8.9%。财政安排支出、自筹资金、银行贷款占科技经费总额的比重，1995 年分别是 31.4%、44.1%、13.2%，2000 年分别是 24.3%、55.7%、8.2%。

1995—2000年科技经费来源情况 单位：亿元

	1995年	1996年	1998年	1999年	2000年	年均增长%
财政安排	302	349	439	544	576	13.7
占总额%	31.4	33.4	34.0	37.2	24.3	
自筹资金	425	434	655	746	1320	25.4
占总额%	44.1	41.6	50.8	51.1	55.7	
银行贷款	127	150	171	123	195	8.9
占总额%	13.2	14.4	13.3	8.4	8.2	
总 额	963	1043	1290	1461	2370	19.7

三、2000年科学研究与试验发展（R&D）经费支出情况

自2000年起，科技部、国家统计局等部门在全国开展了R&D资源清查工作。其统计方法、口径更加规范，与以前的研究与发展经费支出相比有所调整。2000年全国科学研究与试验发展经费总支出是898亿元，占GDP的比重是1.0%。从国外情况看，目前这一比重日本是3.0%、美国是2.7%、韩国是2.6%、印度是0.86%。

R&D总支出中，基础研究经费45亿元，占5.0%；应用研究经费147亿元，占16.4%；试验发展经费706亿元，占78.6%。基础研究支出占R&D的比重美国是15.0%，日本是12.2%，英国、法国、意大利在25.0%左右，韩国是14.1%，俄罗斯是16.1%。

如按执行机构分类，国有独立核算的科研院所R&D经费支出258亿元，占R&D总支出的29.0%；高等学校支出77亿元，占9.0%；各类企业支出541亿元，占60.0%；其他支出21亿元，占2.0%。

四、科技部科技经费的重点专项安排

科技部主管的科技经费，重点专项主要是自然科学事业费、高技术研究专项经费。从2001年、2002年这两项专项经费的安排看，体现了中央确定的方针。

2001年、2002年自然科学事业费预算安排分别是（指二次分配部分）16亿元、19亿元，增长19.1%。

2001、2002年自然科学事业费专项经费分项表　　单位：亿元

	2001年	2002年
重点基础研究	6.00	7.00
人类功能基因组计划		2.00
科研院所技术开发	1.60	1.89
国家重点试验室	1.30	1.30
重大基础研究项目前期	0.76	0.76
中央级科研院所科技基础性工作	1.99	2.00
科研院所社会公益研究	1.55	1.55
科技信息	1.00	1.00
其　他	1.56	1.27
合　计	15.76	18.77

五、大中型工业企业技术开发情况

根据统计，1997—2000年有技术开发机构的大中型工业企业分别是7732个、7220个、7120个、6275个，占全部企业数的比重分别是32.2%、30.6%、32.0%、28.5%。1997—2000年大中型工业企业技术开发经费筹集额分别是500亿元、556亿元、665亿元、937亿元，其中企业自筹所占比重分别是70.0%、72.0%、77.0%、80.6%。

六、高等学校科技活动情况

根据统计，1997—2000年高等学校研究与试验发展机构分别是3306个、3241个、3124个、3509个。1997—2000年高等学校科技经费筹集额分别是73亿元、85亿元、103亿元、166亿元，其中自筹资金比重分别是2.5%、46.2%、48.8%、37.4%。

附件三

国家财政支农情况

国家财政支农支出，包括支援农村生产支出和农林水利气象部门事业费、农业基本建设支出、农业科技三项费用、农村救济费。其中，支援农村生产支出，包括农业发展专项资金支出和支援农村生产支出。以1999年为例，国家财政支农支出使用结构是：

农林水利气象部门事业费占32.9%；

农业发展专项资金支出占9.8%；

支援农村生产支出占19.7%；

农业基本建设支出占32.9%；

农业科技三项费占0.8%；

农村救济费占3.9%。

"九五"时期和2001年国家财政用于农业的支出 单位：亿元

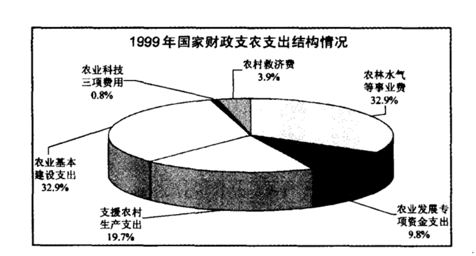
	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
支援农村生产支出和农林水气等部门事业费	510	561	626	677	746	905
其中：农林水气等事业费	252	272	324	357	409	531
农业发展专项资金支出	81	86	96	107	132	132
支援农村生产支出	177	203	206	213	227	243

续表

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
农业基本建设支出	142	160	461	357		
农业科技三项费用	5	5	9	9		
农村救济费	44	40	59	42		
合　计	700	766	1155	1086		
占财政支出总计的%	8.8	8.3	10.7	8.2		

注：

1.“农业基本建设支出”中，包括了用于天然林保护和退耕还林等方面的支出。
2. 1998年以后的“农业基本建设支出”中，包括了增发国债安排的支出。
3. 1999年国家财政用于农业的支出比上年略有减少，主要是增发国债安排的农业基本建设支出减少所致。
4. 资料来源：1996年至2000年数据，根据《中国财政年鉴2001》、《中国统计年鉴2001》数据整理；2001年、2002年数据根据“2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算草案”整理；2001年为执行数，2002年为预算安排数。



附件四

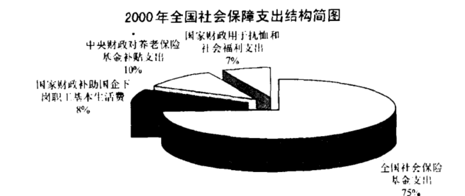
关于社会保障支出情况

一、关于社会保障支出的总体范围

目前，我国社会保障支出主要包括：社会保险基金支出（包括基本养老保险、工伤保险、生育保险、医疗保险和失业保险）；国家财政用于“两个确保”的支出（即确保国有企业下岗职工基本生活和确保企业离退休人员养老金按时足额发放的支出）；国家财政用于抚恤和社会福利支出等。近年来，党中央十分重视社会保障体系建设，出台了一系列政策措施，我国社会保障制度建设进入快速发展时期，各项社会保障支出均呈现出逐年递增趋势。

全国社会保障支出简表（1993—2001）　　单位：亿元

项目/年份	1993	1997	1998	1999	2000	2001
一、全国社会保险基金支出	473	1339	1637	2108	2386	
二、国家财政补助国企下岗职工基本生活费			24	175	328	349
三、中央财政对养老保险基金补贴支出			121	218	267	241
四、国家财政用于抚恤和社会福利支出	75	142	171	180	213	
合　计	548	1481	1953	2681	3193	590



二、关于“两个确保”的支出情况

1998年5月，党中央、国务院召开国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议，明确了国有企业下岗职工基本生活保障制度和深化企业职工养老保险制度改革的主要政策措施，部署了确保国有企业下岗职工基本生活和企业离退休人员养老金按时足额发放工作。

据劳动和社会保障部门初步统计，1998年至2001年，共发放国有企业下岗职工基本生活费847亿元和企业离退休人员养老金7149亿元。其中，国有企业下岗职工基本生活费资金来源包括：企业自筹199亿元，社会筹集164亿元，财政补助484亿元；企业离退休人员养老金资金来源包括：社会养老保险基金筹集6280亿元，中央财政补助869亿元。从发放情况看，中央财政逐年加大了对“两个确保”的支持力度，从1998年到2001年，分别投入100亿元、265亿元、461亿元和472亿元，年均增长68%。

"两个确保"发放情况（1998—2001） 单位：亿元

项目/年份	1998年	1999年	2000年	2001年	合计
一、企业养老金发放	1467	1711	1908	2063	7149
1. 养老保险基金筹集	1443	1537	1579	1721	6280
2. 中央财政补助	24	175	328	342	869
二、下岗职工基本生活费发放	122	218	267	241	847
1. 企业自筹	23	56	70	50	199
2. 社会筹集发放	23	40	55	46	164
3. 地方财政补助	1	31	9	15	56
4. 中央财政补助	76	90	133	130	428
三、中央财政对"两个确保"投入合计	100	265	461	472	1298

三、关于城市居民最低生活保障支出情况

1997年，国务院发出《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，1999年底，全国所有城市和县人民政府所在地的镇普遍建立了城市居民最低生活保障制度。

据民政部门统计，1998年至2001年，中央和地方各级财政累计发放最低生活保障资金91亿元。其中，从1999年到2001年，中央财政预算安排逐年增长，分别为4亿元、8亿元和23亿元，年均增长139.8%。

城市居民最低生活保障资金支出 单位：亿元

项目/年份	1998	1999	2000	2001	合计
城市居民最低生活保障资金实际支出	7	15	27	41	91
其中：中央财政预算安排投入		4	8	23	35

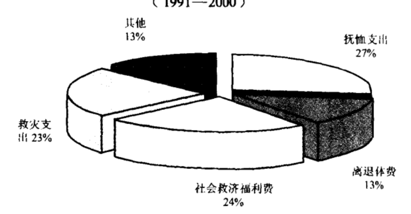
四、关于国家财政用于抚恤和社会福利支出情况

从《统计年鉴》数据看，国家财政用于抚恤和社会福利支出的预算逐年增长，1991至2000年，支出额由67亿元增长到213亿元，年均增长13.7%。其中，抚恤支出从17亿元增长到60亿元，年均增长14.8%；社会救济福利费从13亿元增长到60亿元，年均增长18.3%。

国家财政用于抚恤和社会福利支出（1991—2000） 单位：亿元

项目＼年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
一、抚恤支出	17	18	21	25	29	33	38	40	55	60
二、离退休费	10	12	14	20	23	11	14	16	20	24
三、社会救济福利费	13	14	17	21	24	29	37	35	49	60
四、救灾支出	23	16	15	19	27	39	35	52	34	29
五、其他	4	5	8	10	12	17	20	27	23	41
合　计	67	66	75	95	115	128	142	171	180	213

国家财政用于抚恤和社会福利支出结构图
（1991—2000）



五、关于全国社会保险基金支出情况

近年来，劳动和社会保障部门认真贯彻中央关于加强社会保障工作的精神，积极完善养老保险和失业保险制度，努力改进保险基金的发放办法，推动了我国社会保障事业的发展。

从《中国劳动统计年鉴》提供的数据看，全国各项社会保险基金支出均呈现逐年增长的趋势。1993年至2000年，基本养老保险基金支出额从471亿元增加到2115亿元，年均增长23.9%；1996年至2000年，失业保险基金支出额从27亿元增加到123亿元，年均增长45.8%。

全国社会保险基金支出(1993—2000) 单位:亿元

项目/年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
一、基本养老保险支出	471	661	848	1032	1251	1512	1925	2115
二、工伤保险支出	0.4	1	2	4	6	9	15	14
三、生育保险支出	1	1	2	3	5	7	7	8
四、医疗保险支出	1	3	7	16	41	53	69	125
五、失业保险支出				27	36	56	92	123
合　计	473.4	666	858	1082	1339	1637	2108	2386

备注：该附件中部分数据由劳动和社会保障部、民政部提供。

附件五

1999年和2001年不同经济成份对增值税贡献比较

增值税收入是目前我国税收收入中占第一位的税种。近几年来，一直占到35%左右。根据国家税务总局提供的有关资料计算，从1999年到2001年，增值税来源于不同经济成份的收入比例发生了较大变化：

来源于国有企业的增值税比重从1999年的46.8%下降到26.3%，下降了20.5个百分点；

来源于集体企业的增值税比重从1999年的13.7%下降到8.1%，下降了5.6个百分点；

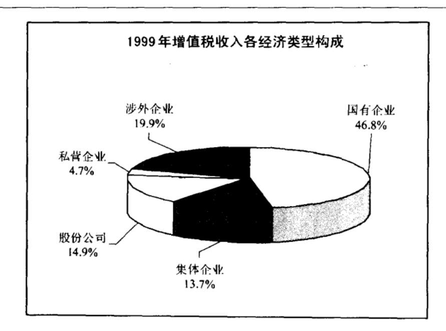
来源于股份企业的增值税比重从1999年的14.9%上升到28.4%，提高了13.5个百分点；

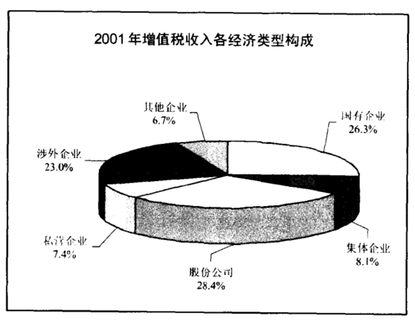
来源于涉外企业的增值税比重从1999年的19.9%上升到23.0%，提高了3.1个百分点；

来源于私营企业的增值税比重从1999年的4.7%上升到7.4%，提高了2.7个百分点。

1999 年和 2001 年增值税来源于不同经济成份的收入比较

	1999 年			2000 年			2001 年		
	税额(亿元)	增长(%)	占比重(%)	税额(亿元)	增长(%)	占比重(%)	税额(亿元)	增长(%)	占比重(%)
国有企业	1684.9	-6.8	42.1	1488.2	9.1	31.9	1435.5	-3.5	26.3
集体企业	490.9	-14.1	12.3	467.7	18.7	10.1	441.6	-5.6	8.1
股份公司	536.8	42.2	13.4	1120.6	108.9	24	1550.3	38.3	28.4
私营企业	166.8	58.5	4.2	275.7	65.3	5.9	403.2	46.2	7.4
涉外企业	719.3	26.1	17.9	970.0	-18.7	20.8	1254.6	29.3	23
其他企业				345.6	9.1	7.4	367.3	6.3	6.7
总　　计	4000.9	7.3		4667.8	16.7		5452.5	16.8	


1999年增值税收入各经济类型构成
涉外企业
19.9%
国有企业
46.8%
私营企业
4.7%
股份公司
14.9%
集体企业
13.7%

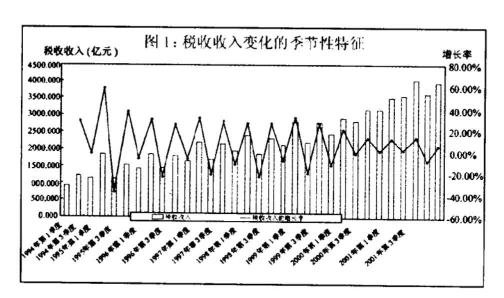

2001年增值税收入各经济类型构成
其他企业
6.7%
国有企业
26.3%
涉外企业
23.0%
私营企业
7.4%
集体企业
8.1%
股份公司
28.4%

附件六

1994 年以来我国税收实证分析

一、总体情况

1. 税收收入呈现季节变化特征



结论：税收收入的增长呈现出明显的季节性特征：（1）第二、第四季度的增长率（与前一季度比）为正，而第一、第三季度的增长率为负。（2）一年之中第四季度的税收增长最快，在年末一月的统计数据中，往往凸显人为修正之迹象。

2. 各税种占总税收收入的份额变动不大

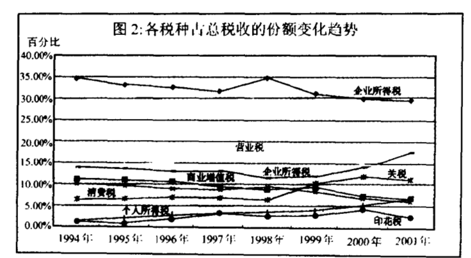


图 2:各税种占总税收的份额变化趋势

结论： 工业增值税、营业税、企业所得税、代征关税、商业增值税、印花税、个人所得税和消费税这 8 大税种约占总税收收入的 93%。分税制改革以来，虽然各税种的税率有所调整，但是各税种占总税收收入的比例变动不大。

二、各税种变化特征

1. 工业增值税的变化特征

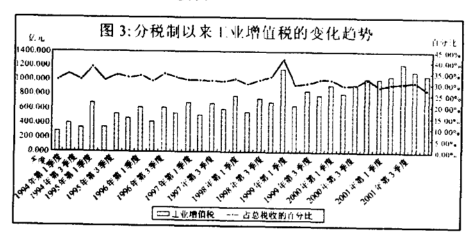


图 3:分税制以来工业增值税的变化趋势

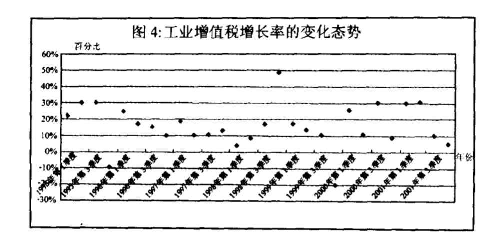


图 4:工业增值税增长率的变化态势

结论：分税制改革以来，工业增值税基本保持两位数的增长态势，并且占总税收的比重也一致维持在30%左右的水平上，是税收收入最重要的来源之一。从2001年的季度数据观察，工业增值税呈现出衰减态势。

2．商业增值税的变化特征

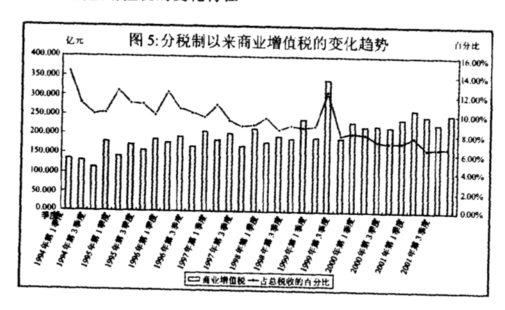
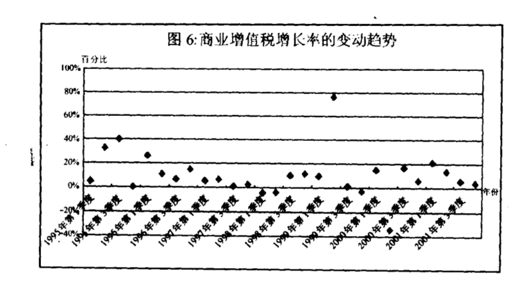
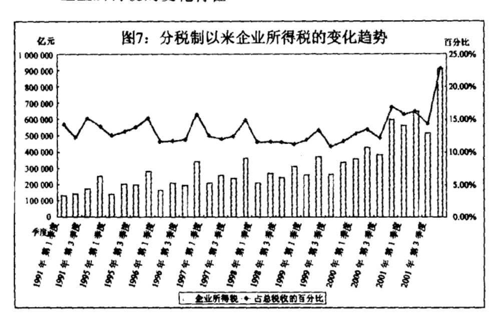


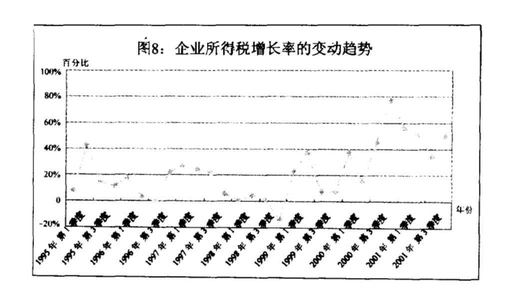
图 5:分税制以来商业增值税的变化趋势



结论：分税制改革以来，商业增值税占总税收的比重逐渐缩小（大致上每年缩减 1 个百分点）；从 2000 年开始，商业增值税税收收入逐年减少，2001 年减幅更大，减收近 160 亿元。

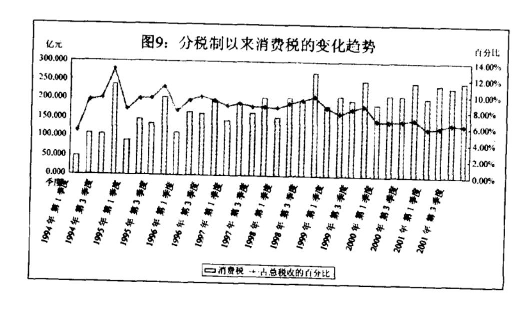
3. 企业所得税的变化特征

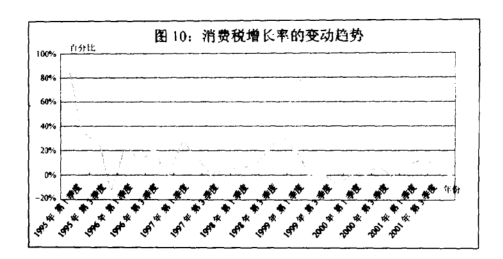




结论：近年来，企业所得税增长较快，2000年和2001年增长速度达到40%以上。同时，企业所得税占总税收的比重也稳步提高，2001年末攀升至继工业增值税后第二大税种。

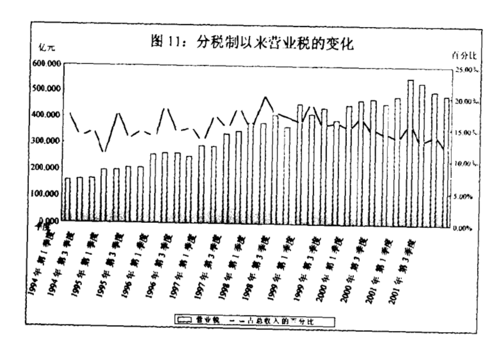
4. 消费税的变化特征





结论：1999年以来，消费税的增长迅速衰减，从分税制改革之初的14.5%（增长率）降至2000年的2%左右。2001年稍有回升之态势，但效果不甚显著。

5. 营业税的变化特征



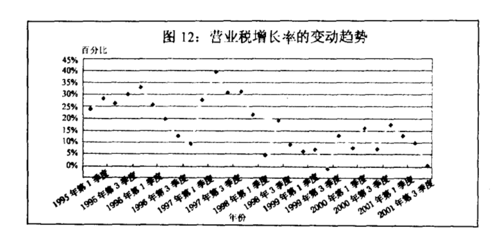


图 12：营业税增长率的变动趋势

结论：从总量上看，营业税收入稳步增加，但从所占总税收比重上看，营业税呈现缩减趋势，而且，从 1999 年以来，营业税的年均增长率也凸显衰退态势。2001 年的增长速度为 10%，虽略高于 7.3%的 GDP 增长速度，但远低于总税收增长水平。

6. 个人所得税的变化特征

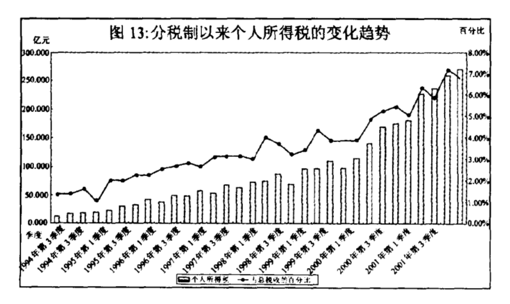
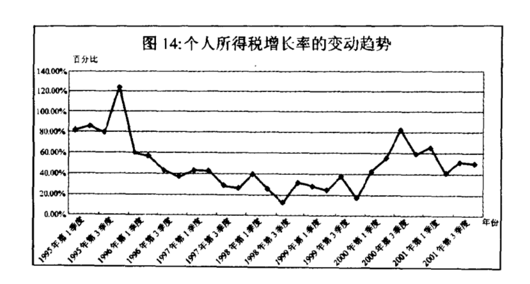
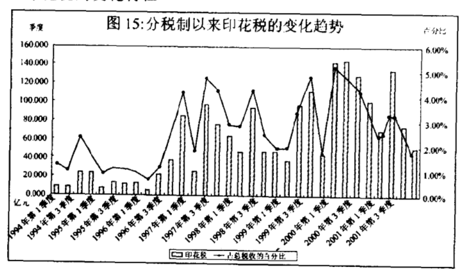


图 13:分税制以来个人所得税的变化趋势



结论：分税制改革以来，个人所得税呈现出“三增”的特征。无论是从总量上，还是从所占总税收的份额上，亦或是从增长速度上，个人所得税都反映出良好的增长态势。2001 年个人所得税增幅高达 50％以上，这充分体现了加强征管之效应。

7. 印花税的变化特征



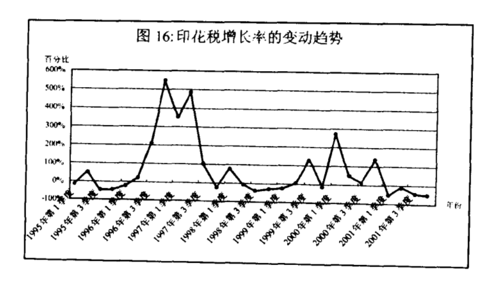


图 16:印花税增长率的变动趋势

结论：分税制改革以来，印花税税收的变动较大，这主要缘于印花税种的变化以及证券交易印花税率调整等原因。近年来，印花税于证券市场表现出极强的相关性。2001 年证券市场的持续低迷直接引致印花税的减收。

8. 代征关税的变化特征

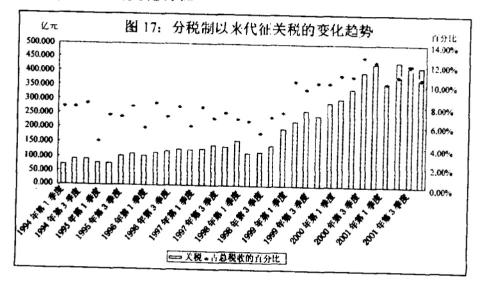
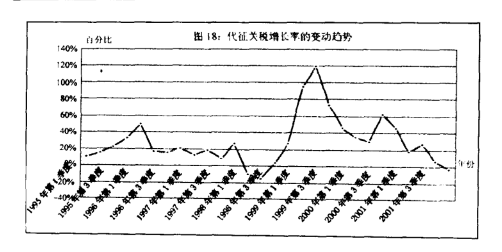


图 17：分税制以来代征关税的变化趋势



结论：从总量上看，代征关税逐年稳步增加，并且，代征关税的占总税收的份额也稳定在 10% 左右的水平上。从 2001 年的数据来看，代征关税的增长速度表现出明显的衰退态势。

附件七

对 2002 年财政收入的预测

实际工作中，对下一年度预算收入的测算一般是采用按各个收入项目，分别考虑增收和减收因素进行测算，然后再汇总的方法。这种方法的好处是测算比较细致，也容易和工作安排及下达任务结合起来。但是，由于经济生活非常复杂，编预算时很难把所有的增收和减收因素都考虑在内，测算误差可能比较大。这几年，年初预算数字和全年实际收入差距就很大，最多的时候预算增收和实际增收要差一倍以上。

为了提高预算的预见性，我们也在研究预测全年财政收入比较好的方法。最近，我们建立时间序列和相关分析相结合的季度模型。基本出发点是：反映 GDP 增长对税收的影响，用时间序列变量反映难以用经济增长解释的影响税收增长的因素。对 1994 年以来季度数据的分析和拟合表明，国家税务总局口径的全国税收，既不包括关税、农业税和出口退税，相对比较稳定。我们以该口径的全国税收作为被解释变量，以 GDP 和税收的滞后值为主要解释变量，建立了多元回归模型，以及税收的 ARMA 模型，分别对税收进行测算，再根据税收与财政收入的关系对财政收入进行测算，同时根据主要财政政策变化可能对财政收入的影响（例如，今年关税调低，印花税收入可能减收），对上述测算结果进行了调整。

初步测算：今年全年税收收入可能为 17235 亿元到 17692 亿元，比上年增加 2063 亿元到 2520 亿元；全年财政收入可能为 18218 亿元到 18700 亿元，比上年增加 1848 亿元到 2332 亿元。

模型及拟合情况附后。

全国税收模型

预测模型 1：税收总收入的 ARMA 模型

1. 说明

ARMA 模型着重分析经济时间序列本身的概率或随机性质，而不在意于构造单一方程或联立方程模型。ARMA 模型的核心思想是“让数据自己说话”，因此 ARMA 建模的优势之一在于其强大的预测功能，特别是在短期预测方面。

2. 变量

变　量	名　称	说　明
TAX	总税收	
LTAX	总税收取对数	消除异方差性
MA (2)	移动平均项	滞后 2 阶
MA (3)	移动平均项	滞后 3 阶
MA (4)	移动平均项	滞后 4 阶
TAXF	总税收的预测值	
DLTAX	LTAX 的季节差分	
LTAX (-4)	总税收取对数	滞后 4 期

3. 模型与检验

TAXF = EXP [0.15 + 0.28MA (2) - 0.78MA (3) - 0.35MA (4) + LTAX (-4)]

(29.13)　　(709.73)　　(-6.68)　　(-7.87)

$R^2 = 0.41$,　　DW = 1.90

注：( ) 内为 t 检验值

4. 预测结果：

季　度	税收总收入
2002 年第 1 季度	4136.75
2002 年第 2 季度	4607.35
2002 年第 3 季度	4210.80
2002 年第 4 季度	4679.97
2002 年总收入	17634.87

5. 方案 1 的 EVIEWS 计算结果

Dependent Variable: DLTAX

Method: Least Squares

Date: 01/27/02　Time: 23: 24

Sample (adjusted): 1995:1　2001:4

Included observations: 28 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 32 iterations

Backcast: 1994:1　1994: 4

Variable	Coefficient	Std. Error	t - Statistic	Prob.
C	0.150422	0.005163	29.13291	0.0000
MA (2)	0.280771	0.000396	709.7389	0.0000
MA (3)	-0.780435	0.116672	-6.689108	0.0000
MA (4)	-0.352823	0.044781	-7.878788	0.0000
R - squared	0.411547	Mean dependent var		0.162077
Adjusted R - squared	0.337991	S.D. dependent var		0.066557
S.E. of regression	0.054154	Akaike info criterion		-2.862421
Sum squared resid	0.070383	Schwarz criterion		-2.672106
Log likelihood	44.07389	F - statistic		5.594976
Durbin - Watson stat	1.901020	Prob (F - statistic)		0.004691
Inverted MA Roots	.96	-.29 + .95i	-.29 - .95i	-.38

预测模型 2：税收总收入的多元回归方程

1. 说明

该模型从经济变量的实际意义出发，以先验经济理论为基础，建立起变量之间的相关关系。因此，在本模型中我们选择了 GDP、前期税收值等作为主要的解释变量，并在模型中引入季节和政策虚拟变量。需要指出的是，在利用本模型进行预测时，我们利用了中国宏观经济年度模型（中国社会科学院数量经济与技术经济所研制）2002 年 GDP 的预测结果。因此，从这种意义上说，本模型嵌套于中国宏观经济年度模型。

2. 变量说明

变　量	名　称	说　明
TAX	总税收收入	
GDP	国内生产总值	
LNTAX	TAX 取对数	
LGDP	GDP 取对数	
LNTAX（-1）	滞后一期的 LNTAX	
SV	季节变量	虚拟变量
DV1	政策变量	虚拟变量

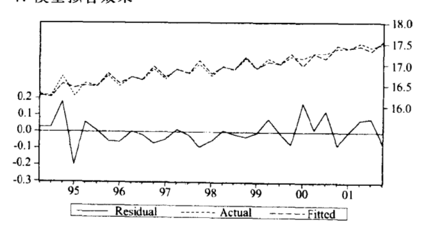
3. 模型

$$TAXF = \exp[1.5046 + 0.5998LNTAX(-1) + 0.5264LGDP + 0.2161SV + 0.2479DV1]$$

(2.08)　(7.23)　(4.15)　(4.51)　(2.75)

$R^2 = 0.95$　　$DW = 2.18$

4. 模型拟合效果



5. 预测

根据中国宏观经济计量年度模型的预测结果，2002 年 GDP 增长呈现先降后升的态势，预计全年 GDP 的增长率为 7%-7.3%。

季　度	税收总收入（亿元）
2002 年第 1 季度	4119.02
2002 年第 2 季度	4234.54
2002 年第 3 季度	4580.44
2002 年第 4 季度	5058.54
2002 年税收总收入	17992.54

6. EVIEWS 计算结果

Dependent Variable: LNTAX

Method: Least Squares

Date: 01/29/02　Time: 17: 13

Sample (adjusted): 1994:2　2001: 4

Included observations: 31 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t - Statistic	Prob.
C	1.504637	0.723120	2.080757	0.0474
LNTAX (-1)	0.599865	0.082869	7.238732	0.0000
LGDP	0.526392	0.126566	4.159024	0.0003
SV	0.216059	0.047801	4.519948	0.0001
DV1	0.247889	0.089950	2.755858	0.0106
R - squared	0.954188	Mean dependent var		16.90432
Adjusted R - squared	0.947140	S.D. dependent var		0.367357
S.E. of regression	0.084460	Akaike info criterion		-1.958394
Sum squared resid	0.185470	Schwarz criterion		-1.727105
Log likelihood	35.35510	F - statistic		135.3855
Durbin - Watson stat	2.183781	Prob (F - statistic)		0.000000

三、第九届全国人民代表大会财政经济委员会关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算草案的审查报告

（2002年3月12日第九届全国人民代表大会第五次会议主席团第二次会议通过）

全国人大财政经济委员会副主任委员 郭振乾

第九届全国人民代表大会第五次会议听取了财政部部长项怀诚受国务院委托所作的《关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算草案的报告》，各代表团对预算草案和报告进行了审查。全国人民代表大会财政经济委员会根据各代表团和专门委员会的意见，对预算草案和报告进行了审查。现将审查结果报告如下：

一、国务院提出的2001年预算执行数，全国财政收入16371亿元，比预算增加1611亿元，超过10.9%；全国财政支出18844亿元，比预算增加1486亿元，超过8.6%；收支相抵，支出大于收入2473亿元。中央财政收入完成9171亿元，比预算增加748亿元，超过8.9%；中央财政支出11769亿元，比预算增加748亿元，超过6.8%。中央财政赤字2598亿元，地方财政结余125亿元，中央财政共发行国债5004亿元，其中代地方政府举借400亿元，中央财政债

务收入 4604 亿元，均控制在批准的数额内。

2001 年，国务院和地方各级人民政府认真落实党中央确定的各项政策和《第九届全国人民代表大会第四次会议关于 2000 年中央和地方预算执行情况及 2001 年中央和地方预算的决议》。努力组织财政收入，加强税收征管，财政收入继续保持较快增长；强化支出管理，保证重点支出需要，财政支出结构进一步改善；积极推进预算制度改革，促进依法理财，取得了明显的成效。财政对经济和社会各项事业发展的支持作用增强。

2001 年财政工作和预算执行中存在的主要问题是：支出拨付进度还不够及时；部分县乡财政比较困难；财经纪律松弛，损失浪费财政资金的现象仍然严重。对这些问题要高度重视，采取有针对性的措施，认真加以解决。

二、国务院提出的 2002 年中央和地方预算草案，全国财政收入安排 18015 亿元，全国财政支出安排 21113 亿元。中央财政收入安排 10646 亿元，其中，本级收入 10042 亿元，地方财政上解中央收入 604 亿元。中央财政支出安排 13744 亿元，其中，本级支出 6412 亿元，补助地方支出 7332 亿元。收支相抵，赤字 3098 亿元。今年的预算赤字加上偿还到期的国内外债务本金 2581 亿元和中央代地方发债 250 亿元，国债发行总规模为 5929 亿元，其中中央财政债务收入 5679 亿元。

财经委员会认为，2002 年中央和地方预算贯彻了继续实施积极财政政策的要求，注意保证重点支出，加强预算管理，推进预算制度改革，符合中央确定的方针，国务院提出的预算草案是可行的。财经委员会建议批准国务院提出的 2002 年中央预算草案，同意财政部部长项怀诚受国务院委托所作的《关于 2001 年中央和地方预算执行情况及 2002 年中央和地方预算草案的报告》。地方预算分别由地方各级人民政府编制，提请同级人民代表大会审查批准。

三、为更好地完成 2002 年的预算任务，做好财政工作，财经委员会根据代表们的审查意见，提出以下建议。

（一）加强税收征管。严格依法治税、依率计征。加大稽查力度，严厉查处各种偷税、骗税、抗税以及擅自减免税和征收过头税等违法行为，进一步规范税收秩序。提高税务队伍素质和执法水平。加强个人所得税的征管，对一些高收入的行业、个人依法加大征管力度。

（二）保证重点支出的需要。按照公共财政的要求，调整和优化财政支出结构。安排使用好社会保障方面的支出，保证国有企业下岗职工基本生活费、企业离退休人员基本养老金、失业救济金、城市贫困居民的最低生活保障金和各种抚恤、救济资金的发放。安排使用好支持农业产业结构调整、农村基础设施建设和教育、科技进步的资金。安排好支持西部开发以及扶持、帮助贫困地区人民群众生产、生活的资金。安排好维护社会安全方面的支出。用好国债资金，提高使用效益，加强国债项目的竣工验收和决算审计，切实防止国债资金的截留挪用和损失浪费。实施积极的财政政策对经济稳定增长发挥了重要作用，同时，要重视和研究国债余额增长较快的问题，注意防范财政风险。

（三）进一步推进预算制度改革。继续提前编制预算、细化预算内容、规范部门预算和改进预算报送内容。逐步做到中央本级预算按部门编列，部门预算按主要工作反映预算支出情况。进一步细化中央补助地方支出预算内容。及时拨付预算资金。改革预算科目体系。深化“收支两条线”改革，加强对预算外资金的管理和监督。推进国库管理制度改革。进一步加强对预算执行情况的审计监督，继续推进部门决算草案审签的试点。

（四）改进和完善财税体制。按照进一步转变政府职能的要求，逐步规范和完善各级政府之间的财政体制，合理划分和调整各级政府之间的财权，使地方各级政府的财力与其承担的事权大体相对应。制定科学合理的收入和支出标准，在此基础上根据中央财力情况调整和改善中央财政转移支付结构，适当增加对地方财政的一般性转移支付比重。严格对中央补助地方支出的管理和监督，加强对中央补助地方支出的审计，并将审计结果向全国人大常委会报告。搞好所得税分享

改革，注意解决改革中出现的新问题。

（五）改革农村义务教育投入体制。要切实解决农村义务教育投入不足问题，进一步改革农村义务教育投入体制，各级政府都要增加对农村义务教育的投入，重点扶持边远贫困地区、少数民族地区实施义务教育。

（六）提倡艰苦奋斗、勤俭节约。各级领导干部和政府工作人员要时刻牢记我们国家还是一个发展中国家，并不富裕，要时刻牢记为人民服务的宗旨，艰苦奋斗，勤俭建国，节约各项开支，珍惜使用财政资金。基础设施建设要和国力相适应。坚决制止各种"形象工程"、"政绩工程"、狠刹铺张浪费、奢侈挥霍之风。对财政支出要严格管理和监督，对违规使用财政资金要严厉查处，对贪污、腐败分子要严惩不贷。

以上报告，请予审议。

四、第九届全国人民代表大会第五次会议关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算的决议

(2002年3月15日第九届全国人民代表大会第五次会议通过)

第九届全国人民代表大会第五次会议经过审查并根据全国人民代表大会财政经济委员会的审查报告，决定批准国务院提出的2002年中央预算，同意财政部部长项怀诚受国务院委托所作的《关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算草案的报告》。

会议同意全国人民代表大会财政经济委员会在审查报告中为完成2002年中央和地方预算提出的各项建议。会议要求国务院和地方各级人民政府严格按人民代表大会批准的预算执行，全面完成2002年的预算任务。

要继续实施积极的财政政策。在预算执行中，要加强税收征管，坚持依法治税，规范税收秩序；保证重点支出，安排使用好社会保障、农业、教育、科技、国债建设和支持西部开发以及维护社会安全等方面的资金，并注意防范财政风险；积极推进农村义务教育投入体制改革，切实解决农村义务教育经费投入不足的问题；进一步推进预算制度改革，改进和完善财税体制；深化“收支两条线”改革，加强对预算外资金的管理和监督；加大审计监督力度，严肃财经纪律；发

扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良传统，狠刹铺张浪费、奢侈挥霍之风。各级人民代表大会及其常务委员会要加强对预算执行和预算外资金管理的监督。

五、全国人民代表大会财政经济委员会关于2001年中央决算的审查报告

全国人大财政经济委员会副主任委员　郭振乾

全国人民代表大会常务委员会：

全国人民代表大会财政经济委员会根据全国人大常委会委员们的审议意见，在6月18日、19日初步审查的基础上，结合审计署审计长李金华受国务院委托所作的《关于2001年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，6月27日对财政部部长项怀诚受国务院委托所作的《关于2001年中央决算的报告》和《2001年中央决算(草案)》进行了审查。现将审查意见报告如下：

国务院提出的2001年中央决算（草案），中央财政总收入9174亿元，比预算增加751亿元，完成预算的108.9%；中央财政总支出11770亿元，比预算增加749亿元，完成预算的106.8%。收支相抵，中央财政赤字2596亿元，比预算减少1.83亿元。

2001年，国务院及其有关部门认真贯彻中央确定的方针政策，落实《第九届全国人民代表大会第四次会议关于2000年中央和地方预算执行情况及2001年中央和地方预算的决议》，继续实施积极的财政政策，努力组织财政收入，保障重点支出，深化财政制度改革，规范收支管理，对促进国民经济和社会各项事业的发展发挥了积极作用。去年12月国务院向全国人大常委会报告了预计财政超收收入安

排使用情况，预算超收收入主要用于基本建设支出和调整工资支出、补充全国社会保障基金等。2001年中央预算完成情况是好的。中央预算执行中也有一些项目没有完成预算，应当引起高度重视。

审计署继续加大审计力度，坚持“全面审计，突出重点”的方针，进一步突出对重点领域、重点部门和重点资金的审计监督，在整顿和规范市场经济秩序，促进依法行政，加强廉政建设，保障国民经济持续快速健康发展等方面发挥了重点作用。审计结果表明，2001年中央预算执行和其他财政收支情况是好的，但也存在一些不容忽视的问题，有些还比较严重。主要表现在：税收征管中仍然存在违规减免缓税、征收过头税，甚至截留税款等违纪违法现象；一些有预算外收入的部门，隐瞒转移收入、滥发钱物；一些部门不按规定编制预算和批复下属单位预算、擅自调整预算；中央财政转移支付预算编制和执行有待进一步规范；长期建设国债项目中存在违规招投标、暗箱操作以及不能按期完工等问题；一些政府性基金管理不善，等等。建议国务院责成有关部门和地方，对审计查出的问题，切实加强整改，严格制度，杜绝漏洞，限期纠正，对责任人员依法追究责任，并在2002年底前将纠正情况和处理结果向全国人大常委会提出报告。国务院在审计工作报告中提出的加强中央预算管理的意见是可行的，各有关部门要认真加以落实。

财经委员会认为，2001年中央预算完成情况是好的，建议批准《2001年中央决算（草案）》和《关于2001年中央决算的报告》。

为进一步做好财政工作，财经委员会提出如下建议：

（一）强化税收征管，整顿和规范税收秩序。全面落实税收征管法，切实依法计征，严禁越权减免。认真实施所得税分享改革，严格按改革方案组织收入入库。积极深化“收支两条线”管理改革，严肃查处应收不收、应罚不罚的行为，确保财政性资金的依法收缴和清算。

（二）加强预算支出管理，勤俭办一切事业。严格按全国人大批准的预算执行，维护预算的严肃性。坚决制止各种“形象工程”、“政

绩工程”。大力控制会议费、招待费、差旅费和出国考察培训经费，严禁公款旅游。要珍惜使用财政资金，力求节约，讲究效益。对违法违规使用财政资金的要严惩不贷。

（三）深化预算制度改革，推进依法理财。进一步完善部门预算编制工作，中央各部门要切实细化预算，编制项目预算，按时向所属单位批复预算。改进和规范中央财政转移支付预算的编制和执行，清理补助地方支出项目，进一步规范支出分配的方法，提前编制补助地方支出预算，及时下达预算指标和拨付预算资金。加强政府外债收支的预算管理。改进政府性基金收支管理，完善基金收支预算的编制工作，加强对基金使用的监管。

（四）用好国债资金，提高资金使用效益。要采取有力措施实现1998年以来开工建设的大部分国债项目能在今年内基本完工的目标。加强国债项目的竣工验收和决算审计，切实防止国债资金的截留挪用和损失浪费。

（五）继续加大审计监督力度，扩大审计范围。审计工作中要注意突出重点和连续审计，对审计中查出的问题要追踪其整改情况。继续做好部门决算审签的试点工作。要高度重视审计查出的问题，认真执行审计决定。

以上报告，请予审议。

六、全国人民代表大会常务委员会关于批准2001年中央决算的决议

（2002年6月29日通过）

第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议结合审计署审计长李金华受国务院委托所作的《关于2001年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，对国务院提出的《2001年中央决算（草案）》和财政部部长项怀诚受国务院委托所作的《关于2001年中央决算的报告》进行了审查，根据全国人民代表大会财政经济委员会的审查报告，决定：批准《2001年中央决算（草案）》和《关于2001年中央决算的报告》。

会议同意全国人民代表大会财政经济委员会提出的《关于2001年中央决算的审查报告》。会议要求国务院及有关部门继续落实《第九届全国人民代表大会第五次会议关于2001年中央和地方预算执行情况及2002年中央和地方预算的决议》，并按照审查报告中提出的各项建议的要求，进一步强化税收征管，加强预算支出管理，坚决制止各种形式的铺张浪费，深化预算制度改革，改进和规范中央财政转移支付预算的编制和执行，切实用好国债项目资金，继续加大审计监督力度，为更好地实现2002年预算而努力。

七、2003年中央部门预算编制规程

从2000年开始的中央部门预算改革，已初步建立了一个以预算编制为核心，以国库集中收付和政府采购为主要执行手段的预算管理模式。为适应部门预算改革的需要，各中央部门在调整内部组织结构、重新界定预算编报职责等方面做了大量工作，也取得了一定的成效。但由于内部预算管理运动机制不一，各部门在政策的理解、执行以及预算编报质量方面还存在较大的差异。为此，财政部研究、设计了中央部门预算编制参考规程，以期在各部门内部形成一个分工合理、相互协作、运转顺畅的部门预算编制机制。

一、中央部门预算编制总体规程

2003年中央部门预算编制在内容、方法等方面都进行了大量的改革，为保证部门预算编制的质量，财政部在预算编制时间、流程上也提出了新的要求。

（一）预算编制时间表

为保证部门预算编制工作顺利进行，各部门编报预算的时间统一按下述规定执行。

1. 2002年9月20日前，各部门需按统一的部门预算编报格式编报本部门预算（预算02表、06—12表、14表）一式两份（附数据盘）报财政部，项目支出要同时报送《中央部门项目申报文本》和项目排序建议，其中涉及到有预算分配职能部门的要提前报送这些部门。

2. 2002年10月15—25日，财政部依据中央各部门上报的预算报表及项目排序建议进行审核后，会同有预算分配职能的部门提出分配意见，将综合平衡汇总后的预算方案上报国务院审定。

3. 2002年11月25日前，财政部根据国务院审定的按功能分类的中央支出预算（草案）确定分部门的预算分配方案，并向各部门下达预算控制数。

4. 2002年12月10日，中央各部门根据财政部下达的预算控制数编制正式部门预算（预算01表—14表），报表一式两份（附数据盘）报财政部预算司（其中提请全国人大审议的中央部门报三份）。

5. 2002年12月28日前，财政部将审核汇总后的中央预算（草案）及拟提请全国人大审议的中央有关部门的预算上报国务院审批。

6. 2003年1月15日前，财政部将国务院批准的中央预算（草案）报送全国人大常委会预算工作委员会交换意见。

7. 2003年2月15日前，财政部将2003年中央预算（草案）提交全国人大财政经济委员会审议。

8. 财政部在全国人民代表大会批准中央预算草案后的30日内批复中央各部门预算。中央各部门应自财政部批复本部门预算之日起15日内，批复所属各单位的预算。

（二）预算编制流程

2003年预算编制程序仍然实行“二上二下”的基本流程，但对每一次“上”和“下”的具体内容作了调整。其主要变化在于：

1. 一上。定员定额试点部门：不报送本部门的基本支出预算，由财政部根据部门的基础数据和相关资料计算部门基本预算支出；按照项目管理办法填报部门项目支出预算。非定员定额试点部门：报送部门的全部预算需求，基本内容与2002年相同；按照项目管理办法填报部门项目支出预算。涉及有预算分配权部门管理的基本支出、项目支出要相应报送有关部门。

2. 一下。定员定额试点部门：财政部根据已经确定的部门分类归档情况，按照相应的定员定额标准结合部门的基础数据和相关资料

计算部门基本预算支出，并下达基本支出控制数；按照项目管理办法审核下达部门项目支出预算控制数。非定员定额试点部门：财政部根据部门的全部预算需求，结合财力可能，分配下达基本支出预算控制数；按照项目管理办法审核下达部门项目支出预算。有预算分配权的部门应及时将本部门主管的支出预算的分部门数按规定的时间送财政部，以便财政部及时下达预算控制数。

3. 二上。各部门根据财政部下达的基本支出控制数，根据国家有关政策、制度规定的开支范围和开支标准，在目级科目间自主编制本部门的基本支出预算；根据财政部下达的项目支出控制数按项目编制预算。有预算分配权的部门应按规定比例预留的待分配指标进行汇总代编。各部门自主编制的部门预算要在规定的时间内报送财政部预算司。

4. 二下。全国人大批准中央预算草案后，财政部在规定的时间内批复、下达各部门的部门预算。

在二上、二下的过程中，各部门与财政部随时可就预算问题进行协商、讨论，及时、充分地交流有关预算信息。

二、中央部门编制预算的内部组织分工建议

（一）基本组织体系

部门预算反映了一个部门所有的收入和支出，涉及各个管理层面，是部门事业发展和行政行为的集中体现，具有很强的综合性。鉴于部门预算的特殊意义，国务院领导同志明确指出："部门预算不是财务司长的预算，而是部长的预算，是党组的预算"。因此，部门预算编制工作应在部门党组的统一领导下，形成由财务司局牵头组织、其他业务司局分工负责、相互配合的组织结构，同时要建立、健全科学的民主决策机制和严密的监督制约机制，确保预算管理公开、公正、规范、科学。

（二）内部职责分工

部门党组：对有关部门预算的重大问题作出决定，审定部门预算。

部门预算编制小组（由主管部门领导及财务局、各业务司局主要领导组成）：对部党组负责，研究解决部门预算管理中的重大问题；审议部门预算管理规章制度、年度预算编制基本思路和原则、部门预算建议草案、预算调整方案以及预算执行情况。

财务司局：统筹部门预算编制的具体工作。研究提出部门预算管理规章制度；汇总提出年度部门预算建议草案；统一编制部门预算外资金收支计划；管理部门预算基础资料动态数据库，负责审核所属单位人员经费、公用经费支出标准定额；审核部门事业发展项目，统一管理部门项目库；审核、批复所属单位预算；办理部门预算调整事宜；组织部门预算执行。

其他业务司局：重点做好专项事业经费管理工作。研究提出专项事业发展规划；对事业发展项目进行可行性研究及效益分析，为部门预算编制提供项目储备；提出年度预算及调整相关建议；执行年度相关预算，严格管理和使用预算资金，发挥预算资金的最大效益。

（三）有关基础工作要求

夯实部门预算编制工作的基础是编好部门预算的前提。为此，各部门应努力做到以下几点：

1. 彻底转变预算观念，摒弃过去那种热衷于争取资金、忽视如何提高资源配置效率的预算管理方法，在切实用好预算资金上狠下功夫。

2. 加强预算管理制度建设，建立一套完整的部门预算组织体系。在部门预算编制、审核、执行、调整、监督、账户管理、项目管理等方面均需做到有章可循。特别是要根据部门预算改革和国库集中支付制度改革的总体要求，对不同性质的预算资金管理的内容、程序、方法作出明确规定，形成部门内部规范的预算管理机制，以达到制度化、规范化理财的目的。

3. 按照综合预算的要求，合理预测部门及所属单位的收入能力，统筹安排财政资金及本部门组织的收入，最大限度地体现部门财力的配置效率。

4. 真实、准确地摸清家底，掌握部门资源的动态变化情况。按部门预算改革的要求，结合本部门的工作计划，分析所属预算单位的基本情况，准确掌握所属各预算单位的人员、资产、承担职责等基础资料，建立各单位基本情况的动态数据资料库，为更好地履行部门职责、准确合理地编制部门预算服务。

5. 建立科学合理的部门预算项目库，对预算项目实施滚动管理。要根据部门事业发展的需要、国民经济发展计划以及中央财力的可能来决定是否申请、何时申请、申请多少项目预算资金，避免盲目编报预算的现象。各部门应根据本部门、本行业的发展计划，每年定期发布项目申报指南，公布下一预算年度项目资金投入的原则和方向，指导所属各预算单位的项目申报。所属预算单位根据项目申报指南，对计划开展的项目进行规划，经充分论证后上报。上级财务部门审核后（涉及业务的项目需要会同业务部门共同审核），将条件成熟的项目列入项目库，将条件尚不成熟的项目退回申报单位。同时，各部门要对已经进入部门项目库的项目搞好中长期规划，确定项目发展顺序，实行滚动管理。

三、中央部门编制预算的程序及各阶段的具体工作

按照实际工作程序，我们将部门预算编制程序划分为准备、“一上”、“一下”、“二上”、“二下”五个阶段，各阶段财务司局及其他业务司局的具体职责如下：

（一）准备阶段

1. 财务司局的职责。在对以前年度本部门和所属预算单位的收支情况进行认真分析的基础上，综合下一年度本部门和单位的工作计

划、任务以及事业发展规划，对下一年度本部门的总体收支规模进行初步预测，组织业务司局提出下年度预算的支出重点，提交部门党组审定。

布置所属预算单位的预算编制工作，下发年度预算编制通知，组织相关培训。

组织所属各预算单位和业务司局，提出所属预算单位的基本支出定额标准建议；向财政部提出本部门基本支出预算的测算方案和调整建议。

根据国家政策和下一年度本部门的预算支出重点，按项目管理的要求发布项目申报指南；负责部门项目库的总体管理工作，提出年度预算项目库管理的具体要求；组织业务司局对所属预算单位的项目进行评估、论证和审核，向财政部提出项目的排序建议。

根据综合预算原则，对部门年度预算外资金、政府性基金及部门其他收入进行初步测算，提出年度相关收入预算的管理原则及改革方案。

按照部门预算改革的要求，深入分析本部门和所属预算单位的基本情况；准确、真实、透彻、细致地掌握本部门和各单位的人员、资产等动态基础数据；建立分部门基本情况的动态数据资料库。

指导和督促所属预算单位认真做好预算编制的基础工作。

组织业务司局制定政府采购预算编制的内容，确定实行财政直接支付采购项目的原则，负责政府采购预算编制的各项准备工作。

负责部门预算改革与国库集中收付制度改革的配套协调工作。

对部门预算的执行情况进行分析，并及时报送财政部。

2. 业务司局的职责。根据事业发展特点和规划向财务司局提出职责范围内年度预算支出重点的建议。

根据年度事业发展规划和工作计划，向财务司局提出职责范围内基本支出预算的定额标准制定或调整建议；对职责范围内非定员定额管理的基本支出，要逐步充实相关基础数据、细化预算审核、量化指标分配办法。

根据项目库管理要求和本部门年度预算支出重点，向财务司局提出职责范围内的项目申报建议；配合财务司局对职责范围内的以前年度项目支出执行情况进行分析；配合财务司局对所属预算单位上报的职责范围内的项目进行评估、论证、审核；向财务司局提出项目的排序建议。

（二）“一上”及审核阶段

在财政部正式布置部门预算编制工作后，部门财务司局要及时向领导汇报，及时布置所属预算单位编制预算。所属预算单位对基本支出预算按下发的基本支出预算定额编制，对项目支出预算按上级部门确定的已经列入项目库的项目编制。部门财务司局收到所属预算单位的“一上”预算后，会同业务司局审核汇总形成部门“一上”预算，在报经部门党组审批后，在规定时间内报送财政部。具体流程如图4-1所示。

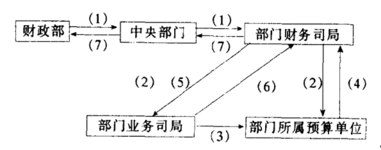


图 4-1 部门预算“一上”流程

（1）财政部布置预算编制工作；

（2）部门财务司局向部门业务司局和所属预算单位布置预算编制工作；

（3）部门业务司局向所属预算单位布置职责范围内的预算编制工作；

（4）所属预算单位上报“一上”预算；

（5）部门财务司局将所属预算单位上报的“一上”预算按职责分解到业务司局；

（6）部门业务司局向财务司局反馈审核意见；

(7) 部门财务司局提出本部门的“一上”预算报部门党组审核后报送财政部。

1. 财务司局的职责。具体指导所属预算单位按预算编制要求编制“一上”预算，包括解释各项预算编制政策、指导预算表格填列和预算软件操作等涉及预算编制的各项工作。

指导和督促所属预算单位如实、准确地填报有关基础数据，并根据所掌握的各预算单位人员、资产等动态基本情况对各预算单位的“一上”预算等有关基础数据的准确性、真实性进行审核。

组织业务司局在对本部门以前年度的基本支出执行情况进行认真分析的基础上，提出本部门基本支出预算建议数报财政部。

组织业务司局指导所属预算单位根据下发的项目申报指南，对支出项目进行充分论证，根据事业发展规划对项目库中的项目在严格筛选的基础上合理排序，确定各具体项目的预算申请数报财政部。

指导所属预算单位按照综合预算原则和有关规定，做好所属预算单位收入预算的测算、填报工作；对所属单位“一上”预算中的预算外和政府性基金及部门其他收入进行核实，提出本部门收入预算建议数报财政部。

接收所属预算单位“一上”预算，利用计算机系统进行技术性审核；审核、汇总后形成本部门的“一上”预算报财政部。

2. 业务司局的职责。负责向财务司局提出职责范围内的基本支出预算和项目支出预算的审核意见。

负责向财务司局提出职责范围内项目支出预算中所列项目的排序意见。

(三)“一下”阶段

此阶段的主要任务是落实财政部下达的预算指标控制数。

1. 财务司局的职责。对财政部审核本部门“一下”预算指标申请数时，给予必要的配合。

根据财政部下达的年度部门预算指标控制数，在与业务司局充分协商的基础上，结合本部门事业发展规划和年度预算支出重点综合平

衡后，形成各所属预算单位“一下”具体预算指标控制数方案报部门党组。

对按定员定额核定基本支出的所属预算单位，按照已确定的定员定额标准，考虑财力对基本支出定额标准可能提供的保障程度，测算各所属预算单位基本支出“一下”预算指标控制数。

对非定员定额管理的基本支出经费，参照各所属预算单位的历年开支水平以及各种影响预算的增减因素，在所属各预算单位提供的预算建议数基础上综合平衡后测算所属各预算单位基本支出的“一下”预算指标控制数。

根据财政部审核确认的本部门年度项目支出预算建议数和排序，确定所属预算单位“一下”项目支出预算指标控制数。

根据财政部下达本部门预算外、政府性基金“一下”预算指标控制数，测算所属预算单位预算外、政府性基金“一下”预算指标控制数。

将“一下”预算指标下达到所属各预算单位。

搜集整理所属各预算单位对“一下”预算指标控制数的反馈意见。

2. 业务司局的职责。根据本部门事业发展规划，按照年度预算支出重点，向财务司局提出职责范围内的各所属预算单位“一下”具体预算指标控制数方案。

搜集整理所属各预算单位对“一下”预算指标控制数的反馈意见，并及时反馈给财务司局。

（四）“二上”阶段

在财政部下达部门预算控制数后，部门财务司局应会同其他业务司局，按下达的预算控制数对“一上”预算按确保重点、兼顾一般的原则进行调整，下达所属预算单位的预算控制数。所属预算单位编制本单位的“二上”预算上报部门，部门财务司局会同业务司局审核汇总后形成部门的“二上”预算，经一定的审批程序后，在规定时间内上报财政部。具体流程见图 4-2：

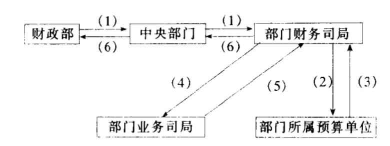


图 4-2　预算编制“一下”及“二上”流程

(1) 财政部下达预算控制数；

(2) 部门财务司局向所属预算单位布置预算编制工作；

(3) 所属预算单位上报“二上”预算；

(4) 部门财务司局将所属预算单位上报的“二上”预算按职责分解到业务司局；

(5) 部门业务司局向财务司局反馈审核意见；

(6) 部门财务司局提出本部门的“二上”预算报部门党组审核后报送财政部。

预算编制“二上”阶段财务司局的主要职责如下：

指导所属各预算单位根据下达的“一下”预算指标控制数编制“二上”预算。

接收所属各预算单位的“二上”预算，利用计算机系统进行技术性审核。

汇总形成上报财政部的本部门年度预算草案，报部门党组审核、批准后报送财政部。

（五）“二下”阶段

在财政部批复本部门预算后，部门财务司局应根据财政部批复的预算在 15 日内批复所属单位预算。具体流程见图 4-3：

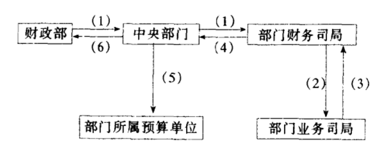


图 4-3 预算编制“二下”流程

(1) 财政部批复部门正式预算;

(2) 部门财务司局将财政部批复的预算按职责分解到业务司局;

(3) 部门业务司局提出批复预算的建议反馈财务司局;

(4) 部门财务司局拟订所属各预算单位预算批复方案报部门党组;

(5) 批复所属各预算单位预算;

(6) 部门将所属预算单位批复情况抄送财政部。

此阶段财务司局的主要职责如下:

根据财政部批复本部门的预算,组织部门预算批复工作。

起草统一的部门预算批复文件和预算批复表格,在规定的时间内将财政部批复的预算分解、下达各下属单位预算批复文件。

督促所属各预算单位及时批复下属单位预算,并将批复结果报主管部门财务司局备案。

四、部门预算的执行与调整

(一) 预算执行

1. 财务司局的主要职责。负责所属各预算单位预算执行的具体工作,对所属预算单位提出的预算资金拨付申请或用款计划进行审核。

对所属各预算单位的预算执行情况进行追踪分析,组织业务司局对项目支出预算进行追踪问效。

2. 业务司局的主要职责。配合财务司局对职责范围内的基本支出预算和项目支出预算进行追踪问效。

(二) 预算调整

在预算执行过程中，遇国家政策发生变化或重大自然灾害等不可预见因素，由预算单位向上级部门提出预算调整申请，部门财务司局组织业务司局对所属预算单位的预算调整申请进行审核后，对符合预算调整条件的报财政部申请调整预算。预算调整申请应包括调整的事项和原因、调整的必要性、调整的金额等。对调整理由不充分的预算调整申请，财政部不予受理。具体流程见图 4-4：

(1) 部门所属预算单位提出调整预算申请；

(2) 部门财务司局将所属预算单位调整预算申请分解到业务司局；

(3) 部门业务司局对调整预算申请提出审核建议反馈财务司局；

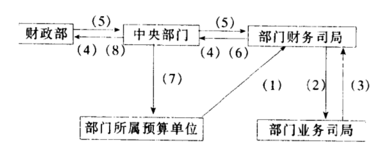


图 4-4　预算调整流程

(4) 部门财务司局提出本部门调整预算申请经部门领导批准后报财政部；

(5) 财政部审批部门上报的调整预算申请；

(6) 部门财务司局根据财政部批准调整预算申请拟定预算调整方案报部门党组；

(7) 调整部门所属预算单位预算；

(8) 将所属预算单位预算调整情况报财政部备案。

1. 财务司局的主要职责。组织业务司局对所属各预算单位要求调整预算的事项进行审核，提出处理建议，需要报财政部申请调整

的，拟写上报财政部的预算调整申请。

财政部调整本部门预算后，组织业务司局根据财政部对本部门预算的调整情况提出对所属各预算单位的调整方案，报部门领导审定后下达。

2. 业务司局的主要职责。配合财务司局完成各项预算调整事宜。

八、数据资料

1978年—2001年国内生产总值

单位:亿元

年　份	国内生产总值	第一产业	第二产业	第三产业
1978	3624.1	1018.4	1745.2	860.5
1979	4038.2	1258.9	1913.5	865.8
1980	4517.8	1359.4	2192.0	966.4
1981	4862.4	1545.6	2255.5	1061.3
1982	5294.7	1761.6	2383.0	1150.1
1983	5934.5	1960.8	2646.2	1327.5
1984	7171.0	2295.5	3105.7	1769.8
1985	8964.4	2541.6	3866.6	2556.2
1986	10202.2	2763.9	4492.7	2945.6
1987	11962.5	3204.3	5251.6	3506.6
1988	14928.3	3831.0	6587.2	4510.1
1989	16909.2	4228.0	7278.0	5403.2
1990	18547.9	5017.0	7717.4	5813.5
1991	21617.8	5288.6	9102.2	7227.0
1992	26638.1	5800.0	11699.5	9138.6
1993	34634.4	6882.1	16428.5	11323.8
1994	46759.4	9457.2	22372.2	14930.0
1995	58478.1	11993.0	28537.9	17947.2

续表

年　份	国内生产总值	第一产业	第二产业	第三产业
1996	67884.6	13844.2	33612.9	20427.5
1997	74462.6	14211.2	37222.7	23028.7
1998	78345.2	14552.4	38619.3	25173.5
1999	82067.5	14472.0	40557.8	27037.7
2000	89403.6	14212.0	45487.8	29703.8
2001	95933.3	14609.9	49069.1	32254.3

注：1. 本表数值均按当年价格计算。

2. 第一、二、三产业增加值之和即为国内生产总值。

1978年—2001年国家财政收支总额及增长速度（不包括国内外债务部分）

年　份	财政收入（亿元）	财政支出（亿元）	收支差额（亿元）	增长速度（%）	
				财政收入	财政支出
1978	1132.26	1122.09	10.17	29.5	33.0
1979	1146.38	1281.79	-135.41	1.2	14.2
1980	1159.93	1228.83	-68.90	1.2	-4.1
1981	1175.79	1138.41	37.38	1.4	-7.5
1982	1212.33	1229.98	-17.65	3.1	8.0
1983	1366.95	1409.52	-42.57	12.8	14.6
1984	1642.86	1701.02	-58.16	20.2	20.7
1985	2004.82	2004.25	0.57	22.0	17.8
1986	2122.01	2204.91	-82.90	5.8	10.0
1987	2199.35	2262.18	-62.83	3.6	2.6
1988	2357.24	2491.21	-133.97	7.2	10.1
1989	2664.90	2823.78	-158.88	13.1	13.3

续表

年　份	财政收入（亿元）	财政支出（亿元）	收支差额（亿元）	增长速度(%)	
				财政收入	财政支出
1990	2937.10	3083.59	－146.49	10.2	9.2
1991	3149.48	3386.62	－237.14	7.2	9.8
1992	3483.37	3742.20	－258.83	10.6	10.5
1993	4348.95	4642.30	－293.35	24.8	24.1
1994	5218.10	5792.62	－574.52	20.0	24.8
1995	6242.20	6823.72	－581.52	19.6	17.8
1996	7407.99	7937.55	－529.56	18.7	16.3
1997	8651.14	9233.56	－582.42	16.8	16.3
1998	9875.95	10798.18	－922.23	14.2	16.9
1999	11444.08	13187.67	－1743.59	15.9	22.1
2000	13395.23	15886.50	－2491.27	17.0	20.5
2001	16386.04	18902.58	－2516.54	22.3	19.0

注：1. 在国家财政收支中，价格补贴1985年以前冲减财政收入，1986年以后列为财政支出。为了可比，本表将1985年以前冲减财政收入的价格补贴改列在财政支出中。

2. 从2000年起，财政支出中包括国内外债务付息支出。以下各表中涉及财政支出和中央财政支出数据的均为此口径。

1978年—2001年国家财政收入占GDP比重

年　份	财政收入（亿元）	国内生产总值（亿元）	财政收入占国内生产总值的比重(%)
1978	1132.26	3624.10	31.2
1979	1146.38	4038.20	28.4
1980	1159.93	4517.80	25.7
1981	1175.79	4862.40	24.2
1982	1212.33	5294.70	22.9

续表

年　份	财政收入（亿元）	国内生产总值（亿元）	财政收入占国内生产总值的比重(%)
1983	1366.95	5934.50	23.0
1984	1642.86	7171.00	22.9
1985	2004.82	8964.40	22.4
1986	2122.01	10202.20	20.8
1987	2199.35	11962.50	18.4
1988	2357.24	14928.30	15.8
1989	2664.90	16909.20	15.8
1990	2937.10	18547.90	15.8
1991	3149.48	21617.80	14.6
1992	3483.37	26638.10	13.1
1993	4348.95	34634.40	12.6
1994	5218.10	46759.40	11.2
1995	6242.20	58478.10	10.7
1996	7407.99	67884.60	10.9
1997	8651.14	74462.60	11.6
1998	9875.95	78345.20	12.6
1999	11444.08	82067.50	13.9
2000	13395.23	89403.60	15.0
2001	16386.04	95933.30	17.1

注：国家财政收入中不包括国内外债务收入。

1978年—2001年国家财政分项目收入

单位：亿元

年份	收入合计	各项税收	企业收入	企业亏损补贴	能源交通重点建设基金收入	预算调节基金收入	教育费附加收入	其他收入
1978	1132.26	519.28	571.99					40.99
1979	1146.38	537.82	495.03					113.53
1980	1159.93	571.70	435.24					152.99
1981	1175.79	629.89	353.68					192.22
1982	1212.33	700.02	296.47					215.84
1983	1366.95	775.59	240.52		93.00			257.84
1984	1642.86	947.35	276.77		122.45			296.29
1985	2004.82	2040.79	43.75	-507.02	146.79			280.51
1986	2122.01	2090.73	42.04	-324.78	157.07			156.95
1987	2199.35	2140.36	42.86	376.43	180.18			212.38
1988	2357.24	2390.47	51.12	-446.46	185.93			176.18

续表

年份	收入合计	各项税收	企业收入	企业亏损补贴	能源交通重点建设基金收入	预算调节基金收入	教育费附加收入	其他收入
1989	2664.90	2727.40	63.60	-598.88	202.18	91.19		179.41
1990	2937.10	2821.86	78.30	-578.88	185.08	131.21		299.53
1991	3149.48	2990.17	74.69	-510.24	188.22	138.53	28.01	240.10
1992	3483.37	3296.91	59.97	-444.96	157.11	117.47	31.72	265.15
1993	4348.95	4255.30	49.49	-411.29	117.72	102.46	44.23	191.04
1994	5218.10	5126.88		-366.22	53.96	59.10	64.20	280.18
1995	6242.20	6038.04		-327.77	17.42	34.92	83.40	396.19
1996	7407.99	6909.82		-337.40	3.78	11.09	96.04	724.66
1997	8651.14	8234.04		-368.49			103.29	682.30
1998	9875.95	9262.80		-333.49			113.34	833.30
1999	11444.08	10682.58		-290.03			126.10	925.43
2000	13395.23	12581.51		-278.78			147.52	944.98
2001	16386.04	15301.38		-300.04			166.60	1012.84

注:国家财政收入中不包括国内外债务收入。

1978年—2001年各项税收收入

单位:亿元

年 份	合 计	工商税收	关 税	农业各税	国有企业所得税	集体企业所得税
1978	519.28	462.12	28.76	28.40		
1979	537.82	482.31	26.00	29.51		
1980	571.70	510.50	33.53	27.67		
1981	629.89	547.50	54.04	28.35		
1982	700.02	623.18	47.46	29.38		
1983	775.59	688.75	53.88	32.96		
1984	947.35	809.44	13.07	34.84		
1985	2040.79	1097.47	205.21	42.05	595.84	100.22
1986	2090.73	1202.19	151.62	44.52	595.40	97.00
1987	2140.36	1282.47	142.37	50.81	563.20	101.51
1988	2390.47	1485.72	155.02	73.69	570.93	105.11
1989	2727.40	1760.49	181.54	84.94	583.59	116.84
1990	2821.86	1858.99	159.01	87.86	604.12	111.88
1991	2990.17	1981.11	187.28	90.65	627.59	103.54
1992	3296.91	2244.21	212.75	119.17	624.77	96.01
1993	4255.30	3194.49	256.47	125.74	582.91	95.69
1994	5126.88	3914.22	272.68	231.49	609.75	98.74
1995	6038.04	4589.68	291.83	278.09	759.38	119.06
1996	6909.82	5270.04	301.84	369.46	822.33	146.15
1997	8234.04	6553.89	319.49	397.48	794.43	168.75
1998	9262.80	7625.42	313.04	398.80	743.93	181.61
1999	10682.58	8885.44	562.23	423.50	639.00	172.41

续表

年 份	合 计	工商税收	关 税	农业各税	国有企业所得税	集体企业所得税
2000	12581.51	10366.09	750.48	465.31	827.41	172.22
2001	15301.38		840.52	481.70		

注:1. 农业各税包括农业税、牧业税、耕地占用税、农业特产税和契税。

2. 国有企业所得税中 1985～1993 年包括国有企业调节税,1994 年以后包括地方金融企业所得税。

3. 工商税收包括对一切从事工商业经营的单位和个人,就其产品销售收入或业务收入征收的各种税收,包括增值税、消费税、营业税等。1994 年工商税制改革后,这一概念逐渐淡化,不再使用。但为了与以前年度保持统一可比口径,在统计中仍有这一项。

4.2001 年有些数据尚无统计结果。

产品税、增值税、营业税和消费税收入

单位:亿元

年 份	产 品 税	增 值 税	营 业 税	消 费 税
1985	594.60	147.70	211.07	
1986	546.59	232.19	261.07	
1987	533.26	254.20	302.00	
1988	480.93	384.37	397.92	
1989	530.28	430.83	487.30	
1990	580.93	400.00	515.75	
1991	629.41	406.36	564.00	
1992	693.25	705.93	658.67	
1993	821.42	1081.48	966.09	
1994		2308.34	670.02	487.40
1995		2602.33	865.56	541.48
1996		2962.81	1052.57	620.23
1997		3283.92	1324.27	678.70
1998		3628.46	1575.08	814.93
1999		3881.87	1668.56	820.66
2000		4553.17	1868.78	858.29
2001		5357.13	2064.09	929.99

注:1994 年税制改革后,流转税由增值税、消费税和营业税组成,取消产品税。

1986年—2001年农业税收入情况

单位:亿元

年　份	合　计	农牧业税	契税	农业特产税	耕地占用税
1986	44.52	44.22	0.30		
1987	50.81	48.96	0.45		1.40
1988	73.69	46.90	0.68	4.95	21.16
1989	84.94	56.81	0.95	10.25	16.93
1990	87.86	59.62	1.18	12.49	14.57
1991	90.65	56.65	1.89	14.25	17.86
1992	119.17	70.10	3.61	16.24	29.22
1993	125.74	72.65	6.21	17.53	29.35
1994	231.49	119.51	11.82	63.69	36.47
1995	278.09	128.12	18.26	97.17	34.54
1996	369.46	182.06	25.20	131.00	31.20
1997	397.48	182.38	32.34	150.27	32.49
1998	398.80	178.67	58.99	127.79	33.35
1999	423.50	163.08	95.96	131.43	33.03
2000	465.31	168.17	131.08	130.74	35.32
2001	481.70	164.32	157.08	121.97	38.33

部分年度中国税收收入统计表

年　度	各项税收收入（亿元）	税收收入占财政收入的比重(%)	税收收入占国内生产总值的比重(%)
1950	49.0	75.2	8.5
1955	127.5	46.9	14.0
1960	203.7	35.6	14.0
1965	204.3	43.2	11.9
1970	281.2	42.4	12.5
1975	402.8	49.4	13.4

续表

年　度	各项税收收入（亿元）	税收收入占财政收入的比重(%)	税收收入占国内生产总值的比重(%)
1978	519.3	45.9	14.3
1980	571.7	49.3	12.7
1982	700.0	57.7	13.2
1985	2040.8	101.8	22.8
1988	2390.5	101.4	16.0
1990	2821.9	96.1	15.2
1991	2990.2	94.9	13.8
1992	3296.9	94.6	12.4
1993	4255.3	97.8	12.3
1994	5126.9	98.3	11.0
1995	6038.0	96.7	10.3
1996	6909.8	93.3	10.2
1997	8234.0	95.2	11.1
1998	9262.8	93.8	11.8
1999	10682.6	93.3	13.0
2000	12581.5	93.9	14.1
2001	15301.4	93.4	16.0

注：1. 从 1983 年起，税收收入中包括国有企业缴纳的所得税。国有企业实行所得税制度以前，实行利润上缴制度。

2. 个别年度税收收入超过财政收入，是由于企业亏损补贴抵减财政收入金额偏大。

3. 各项统计数据均不包括香港、澳门、台湾地区的统计数据。

1978年—2001年国家财政主要支出项目

单位:亿元

年份	基本建设支出	增拨企业流动资金	挖潜改造资金和科技三项费用	地质勘探费	工、交、商业部门事业费	支援农村生产支出和各项农业事业费	文教、科学、卫生事业费	抚恤和社会福利救济费	国防费	行政管理费	政策性补贴支出
1978	451.92	66.60	63.24	20.15	17.79	76.95	112.66	18.91	167.84	49.09	11.14
1979	443.68	52.05	71.79	21.67	20.90	89.97	132.07	22.11	222.64	57.24	79.20
1980	346.36	36.71	80.45	22.57	22.85	82.12	156.26	20.31	193.84	66.79	117.71
1981	257.55	22.84	65.30	21.85	23.68	73.68	171.36	21.72	167.97	70.88	159.41
1982	269.12	23.63	69.02	23.05	23.83	79.88	196.96	21.43	176.35	81.60	172.22
1983	344.98	12.89	78.71	23.60	27.88	86.66	223.54	24.04	177.13	102.20	197.37
1984	454.12	9.96	111.77	26.22	30.66	95.93	263.17	25.16	180.76	125.23	218.34
1985	554.56	14.30	103.42	29.58	35.16	101.04	316.70	31.15	191.53	130.58	261.79
1986	596.08	9.94	129.85	30.60	36.56	124.30	379.93	35.58	200.75	168.03	257.48
1987	521.64	12.06	124.93	30.29	33.13	134.16	402.75	37.40	209.62	179.33	294.60
1988	494.76	9.59	151.01	32.51	38.95	158.74	486.10	41.77	218.00	220.89	316.82

续表

年份	基本建设支出	增拨企业流动资金	挖潜改造资金和科技三项费用	地质勘探费	工、交、商业部门事业费	支援农村生产支出和各项农业事业费	文教、科学、卫生事业费	抚恤和社会福利救济费	国防费	行政管理费	政策性补贴支出
1989	481.70	12.09	146.30	33.16	45.01	197.12	553.33	49.60	251.47	261.86	373.55
1990	547.39	10.90	153.91	36.19	46.93	221.76	617.29	55.04	290.31	303.10	380.80
1991	559.62	13.08	180.81	38.34	52.41	243.55	708.00	67.32	330.31	343.60	373.77
1992	555.90	10.63	223.62	44.07	64.58	269.04	792.96	66.45	377.86	424.58	321.64
1993	591.93	18.48	421.38	49.06	76.22	323.42	957.77	75.27	425.80	535.77	299.30
1994	639.72	17.33	415.13	64.13	100.77	399.70	1278.18	95.14	550.71	729.43	314.47
1995	789.22	34.80	494.45	66.32	102.76	430.22	1467.06	115.46	636.72	872.68	364.89
1996	907.44	42.93	523.02	68.56	120.41	510.07	1704.25	128.03	720.06	1040.80	453.91
1997	1019.50	52.20	643.20	73.37	136.41	560.77	1903.59	142.14	812.57	1137.16	551.96
1998	1387.74	42.36	641.18	83.13	121.56	626.02	2154.38	171.26	934.70	1326.77	712.12
1999	2116.57	56.41	766.05	83.69	128.07	677.46	2408.06	179.88	1076.40	1525.68	697.64
2000	2094.89	71.06	865.24	88.12	150.07	766.89	2736.88	213.03	1207.54	1787.58	1042.28
2001	2510.64	22.71	991.56	99.01	200.12	917.96	3361.02	266.68	1442.04	2197.52	741.51

注：行政管理费中包括公检法司支出和外交外事支出。

1990年—2001年中央与地方补助(上解)情况

单位:亿元

年份	全国财政收入	中央收入合计			全国财政支出	中央支出合计		
			中央本级收入	地方上解收入			中央本级支出	补助地方支出
1990	2937.10	1474.61	992.42	482.19	3083.59	1589.75	1004.47	585.28
1991	3149.48	1428.55	938.25	490.30	3386.62	1645.56	1090.81	554.75
1992	3483.37	1538.15	979.51	558.64	3742.20	1766.94	1170.44	596.50
1993	4348.95	1557.82	957.51	600.31	4642.30	1856.69	1312.06	544.63
1994	5218.10	3476.55	2906.50	570.05	5792.62	4143.52	1754.43	2389.09
1995	6242.20	3866.63	3256.62	610.01	6823.72	4529.45	1995.39	2534.06
1996	7407.99	4264.95	3661.07	603.88	7937.55	4873.79	2151.27	2722.52
1997	8651.14	4830.72	4226.92	603.80	9233.56	5389.17	2532.50	2856.67
1998	9875.95	5489.13	4892.00	597.13	10798.18	6447.14	3125.60	3321.54
1999	11444.08	6447.34	5849.21	598.13	13187.67	8238.94	4152.33	4086.61
2000	13395.23	7588.29	6989.17	599.12	15886.50	10185.16	5519.85	4995.31
2001	16386.04	9173.70	8582.74	590.96	18902.58	11769.97	5768.02	6001.95

注:本表收入中不包括国内外债务收入,支出中不包括国内外债务还本付息支出和用国外借款安排的基本建设支出。

2001年中央政府性基金收支情况

2001年中央政府性基金收入

项目	预算数		决算数		决算数为预算数的%
	金额（亿元）	各类收入占本年收入合计%	金额（亿元）	各类收入占本年收入合计%	
一、电力建设基金			9.64	0.9	
二、三峡工程建设基金	65.50	6.7	66.20	6.1	101.1
三、铁路建设基金	354.05	36.0	365.70	33.9	103.3
四、民航基础设施建设基金	27.11	2.8	31.00	2.9	114.3
五、邮电附加费	4.01	0.4	39.09	3.6	974.8
六、港口建设费	26.21	2.7	25.41	2.4	97.0
七、市话初装费基金	45.49	4.6	44.68	4.1	98.2
八、民航机场管理建设费	26.69	2.7	26.09	2.4	97.7
九、水利建设基金	18.69	1.9	22.16	2.1	118.6
十、外贸发展基金	35.00	3.6	59.60	5.5	170.3
十一、烟草商业专营利润	18.00	1.8	19.17	1.8	106.5
十二、碘盐基金	1.70	0.2	1.23	0.1	72.6
十三、旅游发展基金	1.30	0.1	1.97	0.2	151.4
十四、茧丝绸发展基金	0.25	0.0	0.28	0.0	112.5
十五、供配电贴费	58.26	5.9	42.86	4.0	73.6
十六、邮政专项资金	30.00	3.0	30.00	2.8	100.0
十七、文化事业建设费	5.31	0.5	2.91	0.3	54.8
十八、土地有偿基金	12.80	1.3	23.33	2.2	182.3
十九、煤代油基金	15.00	1.5	30.00	2.8	200.0
二十、适航基金			0.13	0.0	
中央基金收入小计	745.36	75.7	841.47	77.9	112.9
上年结转收入	238.81	24.3	238.85	22.1	100.0
中央基金收入合计	984.17	100.0	1080.32	100.0	109.8

2001年中央政府性基金支出

项　　目	预算数		决算数		决算数为预算数的%
	金　额（亿元）	各类支出占本年支出合计%	金　额（亿元）	各类支出占本年支出合计%	
一、电力建设基金	5.75	0.6	7.42	0.7	129.0
二、三峡工程建设基金	78.71	8.0	63.28	5.9	80.4
三、铁路建设基金	354.05	36.0	365.70	33.9	103.3
四、民航基础设施建设基金	27.11	2.8	30.94	2.9	114.1
五、邮电附加费	25.62	2.6	59.57	5.5	232.5
六、港口建设费	26.21	2.7	25.41	2.4	97.0
七、市话初装费基金	70.98	7.2	51.69	4.8	72.8
八、民航机场管理建设费	31.31	3.2	27.81	2.6	88.8
九、水利建设基金	23.17	2.4	18.01	1.7	77.7
十、外贸发展基金	145.37	14.8	6.11	0.6	4.2
十一、烟草商业专营利润	26.75	2.7	8.94	0.8	33.4
十二、碘盐基金	1.97	0.2	1.10	0.1	55.8
十三、旅游发展基金	1.79	0.2	1.70	0.2	95.0
十四、茧丝绸发展基金	3.31	0.3	0.03	0.0	1.0
十五、供配电贴费	73.96	7.5	52.47	4.9	70.9
十六、邮政专项资金	30.00	3.0	30.00	2.8	100.0
十七、文化事业建设费	9.15	0.9	1.83	0.2	20.0
十八、土地有偿基金	23.96	2.4	4.49	0.4	18.7
十九、煤代油基金	15.00	1.5	30.00	2.8	200.0
二十、适航基金					
中央基金支出小计	974.17	99.0	786.49	72.8	80.7
补助地方支出			81.46	7.5	
结转下年支出	10.00	1.0	212.37	19.7	2123.7
中央基金支出合计	984.17	100.0	1080.32	100.0	109.8

1982年—2000年预算外资金收支情况

预算外资金收支总额及增长速度

年份	总收入(亿元)	总支出(亿元)	增长速度(%)	
			总收入	总支出
1982	802.74	734.53	33.6	
1983	967.68	875.81	20.5	19.2
1984	1188.48	1114.74	22.8	27.3
1985	1530.03	1375.03	28.7	23.3
1986	1737.31	1578.37	13.5	14.8
1987	2028.80	1840.75	16.8	16.6
1988	2360.77	2145.27	16.4	16.5
1989	2658.83	2503.10	12.6	16.7
1990	2708.64	2707.06	1.9	8.1
1991	3243.30	3092.26	19.7	14.2
1992	3854.92	3649.90	18.9	18.0
1993	1432.54	1314.30	46.7	42.2
1994	1862.53	1710.39	30.0	30.1
1995	2406.50	2331.26	29.2	36.3
1996	3893.34	3838.32	59.6	62.0
1997	2826.00	2685.54	18.1	14.9
1998	3082.29	2918.31	9.1	8.7
1999	3385.17	3139.14	9.8	7.6
2000	3826.43	3529.01	13.0	12.4

注:1993—1995年和1996年的预算外资金收支包括的范围分别进行了调整,与以前各年不可比。从1997年起,预算外资金收支不包括纳入预算内管理的政府性基金(收费),与以前各年也不可比。各年收入和支出增长速度均按可比口径计算。

预算外资金分项目收入 单位:亿元

年份	合计	行政事业性收费	政府性基金收入	乡镇自筹、统筹资金	地方财政收入	国有企业和主管部门收入	其他收入
1982	802.74	101.15			45.27	656.32	
1983	967.68	113.88			49.79	804.01	
1984	1188.48	142.52			55.23	990.73	
1985	1530.03	233.22			44.08	1252.73	
1986	1737.31	294.22			43.20	1399.89	
1987	2028.80	358.41			44.61	1625.78	
1988	2360.77	438.94			48.94	1872.89	
1989	2658.83	500.66			54.36	2103.81	
1990	2708.64	576.95			60.59	2071.10	
1991	3243.30	697.00			68.77	2477.53	
1992	3854.92	885.45			90.88	2878.59	
1993	1432.54	1317.83			114.71		
1994	1862.53	1722.50			140.03		
1995	2406.50	2234.85			171.65		
1996	3893.34	3395.75		272.90	224.69		
1997	2826.00	2414.32		295.78	115.90		
1998	3082.29	1981.92	478.41	337.31		54.67	229.98
1999	3385.17	2354.28	396.51	358.86		50.11	225.41
2000	3826.43	2654.54	383.51	403.34		59.22	325.81

注:1993—1995 年和 1996 年的预算外资金收入包括的范围进行了调查,与以前各年不可比。从 1997 年起,预算外资金收入不包括纳入预算内管理的政府性基金(收费),与以前各年也不可比。

中央和地方预算外资金收支及比重

项目	绝对额（亿元）						比重(%)					
	全国		中央		地方		中央		地方			
	收入	支出	收入	支出	收入	支出	收入	支出	收入	支出		
1982	802.74	734.53	270.70	227.05	532.04	507.48	33.7	30.9	66.3	69.1		
1983	967.68	875.81	359.90	300.38	607.78	575.43	37.2	34.3	62.8	65.7		
1984	1188.48	1114.74	470.54	420.24	717.94	694.50	39.6	37.7	60.4	62.3		
1985	1530.03	1375.03	636.10	562.05	893.93	812.98	41.6	40.9	58.4	59.1		
1986	1737.31	1578.37	716.63	640.94	1020.68	937.43	41.2	40.6	58.8	59.4		
1987	2028.80	1840.75	828.03	741.61	1200.77	1099.14	40.8	40.3	59.2	59.7		
1988	2360.77	2145.27	907.15	842.86	1453.62	1302.41	38.4	39.3	61.6	60.7		
1989	2658.83	2503.10	1072.28	975.87	1586.55	1527.23	40.3	39.0	59.7	61.0		
1990	2708.64	2707.06	1073.28	1037.69	1635.36	1669.37	39.6	38.3	60.4	61.7		
1991	3243.30	3092.26	1381.10	1263.27	1862.20	1828.99	42.6	40.9	57.4	59.1		
1992	3854.92	3649.90	1707.73	1592.81	2147.19	2057.09	44.3	43.6	55.7	56.4		
1993	1432.54	1314.30	245.90	198.87	1186.64	1115.43	17.2	15.1	82.8	84.9		
1994	1862.53	1710.39	283.32	225.02	1579.21	1485.37	15.2	13.2	84.8	86.8		

续表

项目	绝对额（亿元）						比重（%）			
	全国		中央		地方		中央		地方	
	收入	支出	收入	支出	收入	支出	收入	支出	收入	支出
1995	2406.50	2331.26	317.57	351.38	2088.93	1979.88	13.2	15.1	86.8	84.9
1996	3893.34	3838.32	947.66	1034.92	2945.68	2803.40	24.3	27.0	75.7	73.0
1997	2826.00	2685.54	145.08	143.91	2680.92	2541.63	5.1	5.4	94.9	94.6
1998	3082.29	2918.31	164.15	139.74	2918.14	2778.57	5.3	4.8	94.7	95.2
1999	3385.17	3139.14	230.45	164.82	3154.72	2974.32	6.8	5.3	93.2	94.7
2000	3826.43	3529.01	247.63	210.74	3578.79	3318.28	6.5	6.0	93.5	94.0

注：1993—1995年和1996年的预算外资金收支包括的范围分别进行了调整，与以前各年不可比。从1997年起，预算外资金收支不包括纳入预算内管理的政府性基金（收费）。

1982年—2001年赤字、债务

单位:亿元

年份	当年国债发行额	国内债务	国外借款	国内其他债务	赤字
1982	83.86	43.83	40.03		17.7
1983	79.41	41.58	37.83		42.6
1984	77.34	42.53	34.81		58.2
1985	89.85	60.61	29.24		-0.6
1986	138.25	62.51	75.74		82.9
1987	223.55	63.07	106.48	54.00	62.8
1988	270.78	92.17	138.61	40.00	134.0
1989	407.97	56.07	144.06	207.84	158.9
1990	375.45	93.46	178.21	103.78	146.5
1991	461.40	199.30	180.13	81.97	237.1
1992	669.68	395.64	208.91	65.13	258.8
1993	739.22	314.78	357.90	66.54	293.4
1994	1175.25	1028.57	146.68		574.5
1995	1549.76	1510.86	38.90		581.5
1996	1967.28	1847.77	119.51		529.6
1997	2476.82	2412.03	64.79		582.5
1998	3310.93	3228.77	82.16		922.2
1999	3715.03	3702.13		12.90	1743.6
2000	4180.10	4153.59	23.10	3.41	2491.3
2001	4604.00	4483.53	120.47		2516.5

注:从1999年开始国内其他债务项目为债务收入大于支出部分增列的偿债基金。

2001年31个省、自治区、直辖市人均财政收支

地区	财政收入				财政支出			
	数额（亿元）	按总收入排序	每人平均（元/人）	按人平均排序	数额（亿元）	按总支出排序	每人平均（元/人）	按人平均排序
北京	454.17	6	3283.93	2	559.11	8	4042.71	2
天津	163.64	18	1629.83	3	234.67	27	2337.32	4
河北	283.50	8	423.20	16	514.18	9	767.54	23
山西	132.76	20	405.75	18	289.50	21	884.79	20
内蒙古	99.43	25	418.31	17	319.26	20	1343.11	10
辽宁	370.44	7	883.26	6	635.43	5	1515.09	8
吉林	121.10	22	450.02	14	326.43	19	1213.06	13
黑龙江	213.64	13	560.59	10	478.27	13	1254.98	12
上海	609.47	2	3776.16	1	708.14	4	4387.47	1
江苏	572.15	4	777.90	8	729.64	3	992.04	16
浙江	500.69	5	1085.40	5	597.30	6	1294.82	11
安徽	192.18	15	303.70	27	403.80	15	638.11	30
福建	274.28	9	797.34	7	373.19	16	1084.84	15
江西	131.98	21	315.29	24	283.71	22	677.77	28
山东	573.18	3	633.98	9	753.78	2	833.73	21

续表

地　区	财政收入				财政支出			
	数额（亿元）	按总收入排序	每人平均（元/人）	按人平均排序	数额（亿元）	按总支出排序	每人平均（元/人）	按人平均排序
河南	267.75	11	280.22	28	508.58	10	532.27	31
湖北	231.94	12	388.19	19	484.40	12	810.72	22
湖南	205.41	14	311.41	26	431.70	14	654.48	29
广东	1160.51	1	1491.09	4	1321.33	1	1697.71	6
广西	178.67	17	373.16	21	351.65	17	734.44	25
海南	43.77	28	549.82	11	78.94	31	991.74	17
重庆	106.12	23	342.67	23	237.55	25	767.03	24
四川	271.12	10	313.80	25	594.10	7	687.61	27
贵州	99.75	24	262.57	30	275.20	23	724.39	26
云南	191.28	16	446.19	15	496.43	11	1157.99	14
西藏	6.11	31	232.35	31	104.57	28	3976.01	3
陕西	135.81	19	371.17	22	350.05	18	956.68	18
甘肃	69.95	27	271.64	29	235.46	26	914.42	19
青海	19.82	30	379.05	20	101.30	29	1936.81	5
宁夏	27.57	29	489.78	13	93.58	30	1662.14	7
新疆	95.09	26	506.89	12	263.32	24	1403.64	9

注：此表财政收支为地方本级收支。

1978年—2000年教育支出情况

年份	教育支出（亿元）	教育支出所占比例(%)		
		占国内生产总值比例	占财政支出（含债务）比例	占财政支出（不含债务）比例
1978	75.05	2.07	6.76	6.69
1979	93.16	2.31	7.31	7.27
1980	114.15	2.53	9.41	9.29
1981	122.79	2.53	12.01	10.79
1982	137.61	2.60	11.93	11.19
1983	155.24	2.62	12.01	11.01
1984	180.88	2.52	11.70	10.63
1985	226.83	2.53	12.30	11.32
1986	274.72	2.69	11.79	12.46
1987	293.93	2.46	12.00	12.99
1988	356.66	2.39	13.18	14.32
1989	412.39	2.44	13.56	14.60
1990	462.45	2.49	13.40	15.00
1991	532.39	2.46	13.96	15.72
1992	621.71	2.33	14.16	16.61
1993	754.90	2.18	14.28	16.26
1994	1018.78	2.19	16.17	17.59
1995	1196.65	2.05	15.54	17.54
1996	1415.71	2.09	15.24	17.84
1997	1545.82	2.08	13.86	16.74
1998	1726.30	2.17	13.13	15.99
1999	1927.32	2.35	12.71	14.61
2000	2179.52	2.44	12.48	13.73

1978年—2001年科学研究支出情况

年份	科学研究支出(亿元)	科学研究支出所占比例(%)		
		占国内生产总值比例	占财政支出(含债务)比例	占财政支出(不含债务)比例
1978	52.89	1.46	4.76	4.71
1979	62.29	1.54	4.89	4.86
1980	64.59	1.43	5.33	5.26
1981	61.58	1.27	5.52	5.41
1982	65.29	1.23	5.66	5.31
1983	79.10	1.33	6.12	5.61
1984	94.72	1.32	6.13	5.57
1985	102.59	1.14	5.56	5.12
1986	112.57	1.10	4.83	5.11
1987	113.79	0.95	4.65	5.03
1988	121.12	0.81	4.48	4.86
1989	127.87	0.76	4.21	4.53
1990	139.12	0.75	4.03	4.51
1991	160.69	0.74	4.21	4.74
1992	189.26	0.71	4.31	5.06
1993	225.61	0.65	4.27	4.86
1994	268.25	0.57	4.26	4.63
1995	302.36	0.52	3.92	4.43
1996	348.63	0.51	3.77	4.39
1997	408.86	0.55	3.67	4.43
1998	438.60	0.56	3.34	4.06
1999	543.85	0.66	3.60	4.12
2000	575.62	0.64	3.28	3.62
2001	703.26	0.73	3.36	3.72

1978年—2000年国家财政支农情况

国家财政用于农业的支出

单位：亿元

年　份	合计	占财政支出总计的%	支援农村生产支出和农林水利气象等部门的事业费	农业基本建设支出	农业科技三项费用	农村救济　费	其　他
1978	150.66	13.43	76.95	51.14	1.06	6.88	14.63
1979	174.33	13.60	90.11	62.41	1.52	9.80	10.49
1980	149.95	12.20	82.12	48.59	1.31	7.26	10.67
1981	110.21	9.68	73.68	24.15	1.18	9.08	2.12
1982	120.49	9.80	79.88	28.81	1.13	8.60	2.07
1983	132.87	9.43	86.66	34.25	1.81	9.38	0.77
1984	141.29	8.31	95.93	33.63	2.18	9.55	
1985	153.62	7.66	101.04	37.73	1.95	12.90	
1986	184.20	8.35	124.30	43.87	2.70	13.33	
1987	195.72	8.65	134.16	46.81	2.28	12.47	
1988	214.07	8.59	158.74	39.67	2.39	13.27	
1989	265.94	9.42	197.12	50.64	2.48	15.70	
1990	307.84	9.98	221.76	66.71	3.11	16.26	

续表

年　份	合计	占财政支出总计的%	支援农村生产支出和农林水利气象等部门的事业费	农业基本建设支出	农业科技三项费用	农村救济费	其　他
1991	347.57	10.26	243.55	75.49	2.93	25.60	
1992	376.02	10.05	269.04	85.00	3.00	18.98	
1993	440.45	9.49	323.42	95.00	3.00	19.03	
1994	532.98	9.20	399.70	107.00	3.00	23.28	
1995	574.93	8.43	430.22	110.00	3.00	31.71	
1996	700.43	8.82	510.07	141.51	4.94	43.91	
1997	766.39	8.30	560.77	159.78	5.48	40.36	
1998	1154.76	10.69	626.02	460.70	9.14	58.90	
1999	1085.76	8.23	677.46	357.00	9.13	42.17	
2000	1231.54	7.75	766.89	414.46	9.78	40.41	

注：从1998年开始，"农业基本建设支出"包括增发国债安排的支出。1999年国家财政用于农业的支出比上年略有减少，主要是增发国债安排的农业基本建设支出减少所致。

1978年—2001年中央和地方财政收入及比重

年 份	绝对数(亿元)			比 重(%)	
	全 国	中 央	地 方	中 央	地 方
1978	1132.26	175.77	956.49	15.5	84.5
1979	1146.38	231.34	915.04	20.2	79.8
1980	1159.93	284.45	875.48	24.5	75.5
1981	1175.79	311.07	864.72	26.5	73.5
1982	1212.33	346.84	865.49	28.6	71.4
1983	1366.95	490.01	876.94	35.8	64.2
1984	1642.86	665.47	977.39	40.5	59.5
1985	2004.82	769.63	1235.19	38.4	61.6
1986	2122.01	778.42	1343.59	36.7	63.3
1987	2199.35	736.29	1463.06	33.5	66.5
1988	2357.24	774.76	1582.48	32.9	67.1
1989	2664.90	822.52	1842.38	30.9	69.1
1990	2937.10	992.42	1944.68	33.8	66.2
1991	3149.48	938.25	2211.23	29.8	70.2
1992	3483.37	979.51	2503.86	28.1	71.9
1993	4348.95	957.51	3391.44	22.0	78.0
1994	5218.10	2906.50	2311.60	55.7	44.3
1995	6242.20	3256.62	2985.58	52.2	47.8
1996	7407.99	3661.07	3746.92	49.4	50.6
1997	8651.14	4226.92	4424.22	48.9	51.1
1998	9875.95	4892.00	4983.95	49.5	50.5
1999	11444.08	5849.21	5594.87	51.1	48.9
2000	13395.23	6989.17	6406.06	52.2	47.8
2001	16386.04	8582.74	7803.30	52.4	47.6

注:1. 中央、地方财政收入均为本级收入。

2. 本表数字不包括国内外债务收入。

1978年—2001年中央和地方财政支出及比重

年份	绝对数(亿元)			比重(%)	
	全国	中央	地方	中央	地方
1978	1122.09	532.12	589.97	47.4	52.6
1979	1281.79	655.08	626.71	51.1	48.9
1980	1228.83	666.81	562.02	54.3	45.7
1981	1138.41	625.65	512.76	55.0	45.0
1982	1229.98	651.81	578.17	53.0	47.0
1983	1409.52	759.60	649.92	53.9	46.1
1984	1701.02	893.33	807.69	52.5	47.5
1985	2004.25	795.25	1209.00	39.7	60.3
1986	2204.91	836.36	1368.55	37.9	62.1
1987	2262.18	845.63	1416.55	37.4	62.6
1988	2491.21	845.04	1646.17	33.9	66.1
1989	2823.78	888.77	1935.01	31.5	68.5
1990	3083.59	1004.47	2079.12	32.6	67.4
1991	3386.62	1090.81	2295.81	32.2	67.8
1992	3742.20	1170.44	2571.76	31.3	68.7
1993	4642.30	1312.06	3330.24	28.3	71.7
1994	5792.62	1754.43	4038.19	30.3	69.7
1995	6823.72	1995.39	4828.33	29.2	70.8
1996	7937.55	2151.27	5786.28	27.1	72.9
1997	9233.56	2532.50	6701.06	27.4	72.6
1998	10798.18	3125.60	7672.58	28.9	71.1
1999	13187.67	4152.33	9035.34	31.5	68.5
2000	15886.50	5519.85	10366.65	34.7	65.3
2001	18902.58	5768.02	13134.56	30.5	69.5

注:1. 中央、地方财政支出均为本级支出。
2. 本表数字2000年以前不包括国内外债务还本付息支出和利用国外借款收入安排的基本建设支出。从2000年起,全国财政支出和中央财政支出中包括国内外债务付息支出。

1978年—2000年国家财政预算收支和预算外收支情况

国家财政预算收入和预算外收入　　单位:亿元

年份	国家财政预算收入			国家财政预算外收入		
		中央	地方		中央	地方
1978	1132.3	175.8	956.5			
1979	1146.4	231.3	915.0	452.9		
1980	1159.9	284.4	875.5	557.4		
1981	1175.8	311.1	864.7	601.1		
1982	1212.3	346.8	865.5	802.7	270.7	532.0
1983	1367.0	490.0	876.9	967.7	359.9	607.8
1984	1642.9	665.5	977.4	1188.5	470.5	717.9
1985	2004.8	769.6	1235.2	1530.0	636.1	893.9
1986	2122.0	778.4	1343.6	1737.3	716.6	1020.7
1987	2199.4	736.3	1463.1	2028.8	828.0	1200.8
1988	2357.2	774.8	1582.4	2360.8	907.2	1453.6
1989	2664.9	822.5	1842.4	2658.8	1072.3	1586.6
1990	2937.1	992.4	1944.7	2708.6	1073.3	1635.4
1991	3149.5	938.3	2211.2	3243.3	1381.1	1862.2
1992	3483.4	979.5	2503.9	3854.9	1707.7	2147.2
1993	4349.0	957.5	3391.4	1432.5	245.9	1186.6
1994	5218.1	2906.5	2311.6	1862.5	283.3	1579.2
1995	6242.2	3256.6	2985.6	2406.5	317.6	2088.9
1996	7408.0	3661.1	3746.9	3893.3	947.6	2945.7
1997	8651.1	4226.9	4424.2	2826.0	145.1	2680.9
1998	9876.0	4892.0	4984.0	3082.3	164.2	2918.1
1999	11444.1	5849.2	5594.9	3385.2	230.5	3154.7
2000	13395.2	6989.2	6406.1	3826.4		

注:国家财政预算收入不包括债务收入。

国家财政预算支出和预算外支出

单位:亿元

年 份	国家财政预算支出	中 央	地 方	国家财政预算外支出	中 央	地 方
1978	1122.1	532.1	590.0			
1979	1281.8	655.1	626.7			
1980	1228.8	666.8	562.0			
1981	1138.4	625.7	512.8			
1982	1230.0	651.8	578.2	734.5	227.1	507.5
1983	1409.5	759.6	649.9	875.8	300.4	575.4
1984	1701.0	893.3	807.7	1114.7	420.2	694.5
1985	2004.3	795.3	1209.0	1375.0	562.1	813.0
1986	2204.9	836.4	1368.6	1578.4	640.9	937.4
1987	2262.2	845.6	1416.6	1840.8	741.6	1099.1
1988	2491.2	845.0	1646.2	2145.3	842.9	1302.4
1989	2823.8	888.8	1935.0	2503.1	975.9	1527.2
1990	3083.6	1004.5	2079.1	2707.1	1037.7	1669.4
1991	3386.6	1090.8	2295.8	3092.3	1263.3	1829.0
1992	3742.2	1170.4	2571.8	3649.9	1592.8	2057.1
1993	4642.3	1312.1	3330.2	1314.3	198.9	1115.4
1994	5792.6	1754.4	4038.2	1710.4	225.0	1485.4
1995	6823.7	1995.4	4828.3	2331.3	351.4	1979.9
1996	7937.6	2151.3	5786.3	3838.3	1034.9	2803.4
1997	9233.6	2532.5	6701.1	2685.5	143.9	2541.6
1998	10798.2	3125.6	7672.6	2918.3	139.7	2778.6
1999	13187.7	4152.3	9035.4	3385.2	230.5	3154.7
2000	15886.5	5519.9	10366.7	3529.0		

注:国家财政预算支出不包括债务支出。

1985年—2001年外贸出口退税额占全部流转税的比重

单位:亿元

年份	出口退税(亿元)	流转税(亿元)	出口退税额占流转税额%
1985	17.95	971.32	1.85
1986	42.64	1082.49	3.94
1987	76.51	1165.97	6.56
1988	114.97	1378.19	8.34
1989	153.11	1601.52	9.56
1990	185.59	1682.27	11.03
1991	254.62	1854.39	13.73
1992	265.87	2057.85	12.92
1993	299.65	2868.99	10.44
1994	450.10	3790.66	11.87
1995	549.84	4392.31	12.52
1996	827.68	5083.34	16.28
1997	555.00	5794.39	9.58
1998	436.24	6573.98	6.64
1999	626.69	7386.71	8.48
2000	1050.00	8771.94	11.97
2001	1080.00	10002.84	10.80

后　记

为了协助人大代表做好预算审查监督工作，我们编写了《预算审查监督手册》一书。书中对我国预算编制与审查批准的有关制度、规定、内容、程序等进行了介绍，以问答的形式对相关概念与问题进行了解答，并收集了与预算审查监督有关的法律、法规、报告、数据资料等。参加本书编辑和撰写的同志有：郭振乾、苏宁、张光瑞、王大成、姚胜、俞光远、冯键、李艳霞、夏光、罗锐、何成军、刘英、陈鹏、周梓斌、蔡巧萍、李玉翠。

本书的编辑出版得到中国民主法制出版社的热情支持，在此谨表示衷心感谢。

由于时间比较仓促，我们水平有限，书中如有错误和不妥之处，请批评指正。

全国人大常委会预算工作委员会办公室

2003年1月21日